Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX-XX)

Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)

a cura di/hrsg. von

Anna Gianna Manca - Fabio Rugge





Società editrice il Mulino
Bologna

Duncker & Humblot
Berlin

Fondazione Bruno Kessler

Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento
Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient

Contributi/Beiträge 20

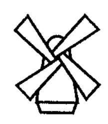
I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Governo rappresentativo
e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX)

Repräsentative Regierung
und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)

a cura di/hrsg. von

Anna Gianna Manca - Fabio Rugge





Società editrice il Mulino
Bologna

Duncker & Humblot
Berlin

Centro per gli studi storici italo-germanici in Trento

Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX) / Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)

Trento, 9-10 giugno 2005

GOVERNO

rappresentativo e dirigenze amministrative : (secoli XIX-XX) = Repräsentative Regierung und führende Beamte : (19.-20. Jahrhundert) / a cura di = hrsg. von Anna Gianna Manca, Fabio Rugge. - Bologna : Il mulino ; Berlin : Duncker & Humblot, 2007. - 277 p. ; 24 cm. - (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi = Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Beiträge ; 20)

Atti del convegno tenuto a Trento dal 9 al 10 giugno 2005. - Nell'occh. : Fondazione Bruno Kessler.

ISBN 978-88-15-12175-2 - ISBN 978-3-428-12685-9

1. Dirigenti pubblici - Sec.XIX-XX - Congressi - Trento - 2005 2. Governo e amministrazione pubblica - Sec.XIX-XX - Congressi - Trento - 2005 I. Manca, Anna Gianna II. Rugge, Fabio

352.285 (21.ed.) Scheda a cura di FBK - Biblioteca

Composizione e impaginazione a cura di FBK - Editoria

ISBN 978-88-15-12175-2
ISBN 978-3-428-12685-9

Sommario/Inhalt

Governo rappresentativo e dirigenze amministrative

Considerazioni introduttive

di *Anna Gianna Manca*

Il convegno internazionale di cui si pubblicano gli Atti rientra nell'ambito dell'attività convegnistica relativa al Progetto di ricerca attivato nel 2005 dal Centro per gli studi storici italo-germanici sul tema «Politica e amministrazione in età contemporanea».

Il progetto era suddiviso in due settori, corrispondenti sostanzialmente ai due sensi in cui il termine «politica» può essere inteso nel campo di studi della storia politico-costituzionale. Così, se il primo dei due settori del Progetto intercettava le problematiche relative al rapporto tra parlamento e amministrazione, rapporto di cui peraltro ci si era occupati in occasione di una precedente iniziativa convegnistica del Centro[1], il secondo dei due settori del Progetto si soffermava invece a indagare il rapporto tra governo e amministrazione.

Per pervenire alla definizione delle due coppie concettuali è stato naturalmente necessario passare dall'ormai irrinunciabile «distinzione tra governo-organo costituzionale e governo-organo e apparato amministrativo» che Massimo Severo Giannini vedeva già nel 1962 come ormai naturalizzata e imprescindibile anche per la storia politico-amministrativa del nostro paese[2]. Ciò premesso, con particolare riferimento al secondo binomio – che è poi quello di cui ci si vuole occupare in questa sede – va comunque precisato che se con il termine «governo» si intende l'organo costituzionale e l'ambito dell'esecutivo chiamato a definire e ad attuare

[1] Cfr. la seconda parte del volume A.G. MANCA - W. BRAUNEDER (edd), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi/Beiträge, 10), Bologna - Berlin 2000, che si intitolava per l'appunto «Il Parlamento in rapporto con l'Amministrazione».

[2] Cfr. M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Cento anni di amministrazione italiana*, Roma 1962, successivamente ripubblicato in I. ZANNI ROSIELLO (ed), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1976, pp. 145-158, qui p. 145.

le politiche pubbliche (e a farlo più o meno autonomamente dal parlamento a seconda della forma di governo[3]), nonché l'istituzione chiamata, nell'espletamento della sua azione e funzione intrinsecamente politiche[4], a dirigere, quando non addirittura a organizzare, l'amministrazione, con quest'ultimo termine, con quello cioè di «amministrazione», si intende qui invece, – premesso che non esiste nella scienza e nella giurisprudenza una definizione univoca e generalmente condivisa di amministrazione[5], al

[3] «La differenza nella forma di governo», si gioca infatti, come ha riaffermato di recente Ettore Rotelli (cfr. E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, in «Storia, Amministrazione, Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 14, 2006, pp. 249-302), «sui rapporti fra parlamento e governo» (p. 261). Tuttavia una «classificazione ineccepibile non può essere fra regime parlamentare e presidenziale. Opposto del parlamentare, infatti, è il non parlamentare e questo non coincide con il presidenziale giacché può presentarsi pure come non presidenziale, cioè collegiale» (p. 262). Sempre secondo Rotelli, «caratterizza la forma di governo non parlamentare non essere revocabile anzitempo da parte del parlamento il governo, monocratico o collegiale, comunque e da chiunque derivante» (p. 263).

[4] Sul contenuto «funzionale» e insieme «(istituzionale) organizzativo» assunto dal termine «governo» sin dall'inizio dell'epoca costituzionale, nel senso che «chi esercita il governo, è il governo», cfr. W. FROTSCHER, alla voce *Regierung*, in *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, IV, Berlin 1990, pp. 489-492, qui p. 489. Le costituzioni moderne del XX secolo, a partire da quella di Weimar dell'11 agosto 1919, contengono in genere il concetto di governo nel secondo senso, in senso cioè solo organizzativo, mentre è del tutto o quasi assente il concetto nel senso «funzionale», e cioè in quello più ampio di direzione e conduzione politica complessiva dello Stato. Questo vale particolarmente per il *Grundgesetz* tedesco del 23 maggio 1949 (*ibidem*, p. 490), ma vale anche, seppure senza raggiungere il medesimo livello di «razionalizzazione», per la Costituzione italiana del 1948 (sul governo come «organo disciplinato nella Sez. I, Tit. III, parte II della Carta costituzionale» italiana, cfr. L. PALADIN, alla voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 675-711). Particolarmente in Germania nel corso del XX secolo non sono mancate le voci di chi, come Ulrich Scheuner, sulla scia della teoria di Rudof Smend, ha nuovamente sottolineato energicamente come anche in uno Stato costituzionale democratico il momento del governo come decisione politica non possa che rivestire ruolo di primaria importanza; il vecchio concetto funzionale di governo, nel senso di «oberste Gesamtlenkung», di «politische Gesamtleitung», riappare così anche in uno Stato democratico come componente insopprimibile del politico, anche se stavolta non più da solo, come in epoca precostituzionale, ma indisgiungibilmente dalla funzione di legislazione (V. SELLIN, *Regierung*, in O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK [edd], *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1984[1], V, pp. 361-421, qui p. 418). Sulla «funzione di governo come irrinunciabile forma di espressione dell'agire dello Stato», funzione su cui tuttavia il *Grundgesetz* direbbe «ben poco», cfr. inoltre M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III: *Das Handeln des Staates*, Heidelberg 1988, pp. 499-519, qui p. 500.

[5] Cfr. M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, cit., p. 509.

punto che Ernst Forsthoff giunse ad affermare che «la amministrazione si può descrivere ma non definire[6] –, non solo il personale e l'apparato, ma anche l'attività e la funzione organizzativa, in definitiva lo strumento utilizzato per tradurre in pratica le politiche pubbliche. Certo è ad ogni modo che, pur convergendo con chi anche di recente ha riaffermato come la separazione tra politica e amministrazione non si possa assolutamente ricondurre alla dicotomia classica tra volontà e azione[7], è nondimeno necessario ribadire che mentre «la amministrazione di regola agisce entro la cornice di obiettivi e scopi predeterminati, in dipendenza da direttive esterne ed è con ciò più fortemente vincolata, ... il governo (in senso materiale) è quello che predetermina scopi e obiettivi», non senza tuttavia che si creino zone di confine in cui la delimitazione dei due ambiti, – che come si è visto si può operare efficacemente solo facendo leva sulla funzione eminentemente politica del governo che trascende la divisione classica dei poteri –, è meno chiara[8].

La relazione tra i due elementi della diade governo e amministrazione si presenta, com'è facile immaginare, estremamente delicata e complessa particolarmente nelle fasi storiche di transizione da una forma di governo a un'altra. Di tale difficoltà nello specifico storico del passaggio dalla forma di governo monarchico-costituzionale a quella parlamentare nella Germania di Weimar, passaggio ulteriormente marcato dall'avvento della repubblica, è espressione emblematica ad esempio la «legge sugli obblighi dei funzionari pubblici in difesa della Repubblica» del 21 luglio 1922. La legge, che modificava alcuni articoli del *Reichsbeamtengesetz* nella

[6] La felice definizione di E. FORSTHOFF (*Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1958[7], p. 1) è ripresa anche da G.F. SCHUPPERT (*Regierung und Verwaltung*, in E. BENDA - W. MAIHOFER - H.-J. VOGEL [edd], *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin - New York 1995[2], pp. 1499-1526, qui p. 1511), al momento di introdurre una descrizione «sistematica» della attività amministrativa. Sulla difficoltà di concettualizzazione dell'amministrazione pubblica cfr. anche M.R. RUTGERS, «*Die Renaissance des Verwaltungsdenkens»: ein Leidener Forschungsprojekt*, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 12, 2000, pp. 257-264 e inoltre E.V. HEYEN, *Zum Amtsbegriff als Kernelement des Begriffs der öffentlichen Verwaltung. Überlegungen aus Anlass eines Leidener Forschungsprojekts*, *ibidem*, pp. 265-279.

[7] Si veda in questo senso P. NIEUWENBURG - M.R. RUTGERS, *Politics and Administration: Some Remarks on the Conceptual Roots of the Dichotomy*, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 12, 2000, pp. 185-202, in particolare pp. 200-202.

[8] Sul problema della possibilità di delimitare i due ambiti dell'amministrazione (*Verwaltung*) e della direzione politica (*politische Führung*) si rinvia qui ancora a M. SCHRÖDER, *Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung*, cit., p. 515.

sua ultima versione del 18 maggio 1907[9], obbligava infatti i funzionari pubblici (*Beamten)* che sin qui avevano mostrato particolare riluttanza ad allinearsi alle direttive delle nuove forze governative, non solo a rispettare passivamente ma anche a difendere attivamente la nuova «forma costituzionale di stato repubblicano»[10]. La legge, che secondo alcuni non sarebbe tuttavia riuscita a vincere la diffidenza delle dirigenze del cosiddetto *Berufsbeamtentum* (ceto professionale dei funzionari pubblici) nei confronti della giovane repubblica tedesca, mostrando con il suo fallimento in maniera esemplare l'impossibilità per il nuovo governo di «continuare, dopo un mutamento radicale del sistema politico, a collaborare con le vecchie élités politico-sociali»[11], sarebbe invece secondo altri stata capace di modificare gradualmente la composizione del corpo dei funzionari sino a farne «un fidato paladino della democrazia»[12].

Un altro esempio, uguale e contrario, della medesima difficoltà di relazione tra governo e amministrazione nel momento del passaggio da un sistema di governo a un altro è rappresentato anche dalla «legge per il ristabilimento del corpo professionale dei funzionari» del 7 aprile 1933, varata sempre in Germania ma stavolta all'indomani della presa del potere da parte del nazionalsocialismo. Fu questa la legge con cui il nuovo governo intese predisporre la base legale per poter licenziare dal servizio quei funzionari che non si fossero schierati «incondizionatamente» per il nuovo «Stato nazionale»[13].

D'altra parte, il rapporto tra governo e amministrazione può presentarsi irto di difficoltà anche quando, pur restando all'interno della stessa forma di governo, subentri o emerga una forte «distorsione dell'omo-

[9] La prima legge tedesca di epoca imperiale sullo stato giuridico dei funzionari pubblici era infatti, com'è noto, il *Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten* [d'ora in poi *Reichsbeamtengesetz*] del 31 marzo 1873.

[10] Il *Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik, vom 21. Juli 1922* (cfr. in particolare gli artt. IB, III e IV) venne emanato dal parlamento weimariano dopo un periodo di emergenza politica culminato nell'attentato a Walther Rathenau da parte di gruppi di estrema destra. Si veda in merito W. RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1964.

[11] Cfr. in questo senso W. FROTSCHER, *Das Berufsbeamtentum im demokratischen Staat* (Schriftenreihe der Akademie Sankelmark, NF, 28), Sankelmark 1975, p. 16.

[12] Così W. RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat*, cit., p. 9.

[13] Sul *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* dell'aprile 1933 cfr. W. FROTSCHER, *Das Berufsbeamtentum*, cit., p. 17.

geneità [politica] tra governo e amministrazione»[14], intendendo qui per amministrazione l'apparato chiamato a garantire la necessaria continuità e stabilità dell'attività e della funzione amministrativa dello Stato[15] anche al di là dei mutamenti politici di governo (o di coalizioni governative) assolutamente naturali in un sistema parlamentare di governo[16]. Sempre restando all'interno della forma di governo parlamentare, segno inequivocabile di uno scatto estremo della volontà della politica di segnare chiaramente e una volta per tutte i suoi confini dall'amministrazione, fu, ancora nell'ambito della storia costituzionale e amministrativa tedesca, il *Reichsministergesetz* del 27 marzo 1930, attraverso il cui §1 si sancì la fuoriuscita del *Reichskanzler* e dei *Reichsminister* dalla condizione giuridica di *Beamten*, dato che quest'ultima mal si conciliava, all'interno della nuova costituzione democratico-parlamentare in cui il gabinetto non sta più al di sopra dei partiti, con il loro nuovo ruolo di organi dello Stato chiamati, in prima persona e direttamente, alla decisione politica. All'affermazione, da un lato, della natura univocamente politica dell'ufficio del cancelliere e dei ministri imperiali, corrispondeva così, dall'altro, la pretesa che la amministrazione si assoggettasse completamente alla

[14] Cfr. in questo senso già Th. ESCHENBURG, *Ämterpatronage*, Stuttgart 1961, pp. 1-75, qui p. 43.

[15] Risale già al noto amministrativista tedesco ottocentesco Otto Mayer l'espressione per cui «il diritto della costituzione passa, l'organizzazione della amministrazione resta» (O. MAYER, *Vorwort*, a *Deutsches Verwaltungsrecht*, München - Leipzig 1924^3, p. VI.

[16] Cfr. a questo proposito H.-U. DERLIEN, *Regierungswechsel, Regimewechsel und Zusammensetzung der politisch-administrativen Elite*, in B. BLANKE - H. WOLLMANN (edd), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, pp. 253-270. In questo lavoro l'autore analizza in particolare la circolazione delle *élites* amministrative in occasione dei mutamenti di governo della Seconda repubblica tedesca del 1969 e del 1982, senza peraltro tralasciare frequenti confronti e riferimenti anche ai due sistemi di *Herrschaftspatronage* americano e inglese (mentre il primo sistema punterebbe soprattutto sulla subordinazione politica dell'apparato amministrativo e meno sulla continuità delle competenze tecniche, il secondo, prendendo le mosse da una generale presunzione di lealtà dell'apparato anche dopo i mutamenti di governo, si preoccuperebbe soprattutto della conservazione del sapere tecnico-amministrativo e potrebbe attuare patronato politico solo sul lungo periodo attraverso la promozione selettiva di simpatizzanti all'interno dell'apparato neutralizzato dal punto di vista politico-partitico (p. 254). Rispetto ai due sistemi di patronato degli uffici il sistema tedesco, particolarmente attraverso l'istituzione del funzionario politico, su cui peraltro ci si soffermerà ampiamente sotto nel testo, occuperebbe una posizione mediana (*ibidem*). L'autore si occupa però anche dei fenomeni di patronato degli uffici durante la Prima repubblica tedesca e dopo l'avvento al potere del nazionalsocialismo; i due regimi si sarebbero distinti particolarmente per il coinvolgimento, molto minore nel secondo che nel primo, di *outsider* della carriera amministrativa (pp. 263-264).

politica, essendo questa l'unica a dover rispondere delle sue scelte di fronte al parlamento[17].

L'interrogativo di fondo da cui si sono prese le mosse nell'organizzare il convegno, spinti anche da sollecitazioni di carattere struttural-sistemico da un lato e storico-tipologico-comparatistico dall'altro[18], è sotteso, sia pure alquanto cripticamente, allo stesso titolo del convegno: «Governo rappresentativo e dirigenze amministrative».

L'attenzione va posta soprattutto sulla plurima valenza significante che può assumere la congiunzione che lega i due termini. Ci si è chiesti infatti, in primo luogo, se sia possibile rinvenire una relazione necessaria, per quanto di carattere generale, tra un sistema politico-costituzionale rappresentativo storicamente determinato e il rapporto in esso stabilito

[17] Cfr. O. GOLDBERG, *Die politischen Beamten im deutschen Rechte, insbesondere im Reiche, in Preußen und Sachsen*, Dresden 1932, pp. 28 e 33; A. KÖTTGEN, *Das Beamtenrecht des Reichs und der Länder*, in G. ANSCHÜTZ - R. THOMA (edd), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, Tübingen 1932, pp. 1-19, qui p. 5, nota 12, e 9. Che sino a questa legge «i ministri della monarchia costituzionale» tedesca fossero invece stati *Beamten* sottolinea anche J. ISENSEE, *Beamte*, in GÖRRES-GESELLSCHAFT (ed), *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, 5 voll., I, Freiburg - Basel - Wien 1985[7], pp. 584-600, qui p. 587.

[18] Sull'importanza del metodo struttural-sistemico e di quello tipologico-comparato per la storia (politico-)costituzionale e (politico-)amministrativa, metodo che ha il suo 'padre' in Otto Hintze, richiamò giustamente l'attenzione ormai qualche decennio fa, H. BOLDT, *Einführung in die Verfassungsgeschichte: zwei Abhandlungen zu ihrer Methodik und Geschichte*, Düsseldorf 1984, in particolare pp. 32-33. Sulla «predilezione metodologica fin dall'inizio dimostrata [da Hintze] per una ricostruzione (e anche un'esplicazione) tipologica degli avvenimenti umani» cfr. P. SCHIERA, *Introduzione all'edizione italiana*, in O. HINTZE, *Stato e Società*, Bologna 1980, pp. VII-XXI, in particolare p. IX, ma anche p. XII (sull'«interesse di Hintze per lo Stato ..., non inteso come individuo storico a sé stante, ma come 'tipo' astratto [seppure riflettente realtà storiche concrete, comparabile, perciò in grado di aiutare a 'comprendere', cioè a distinguere e in tal modo a isolare le peculiarità e a determinare le uniformità]» e la sua «tendenza a fissare categorie generalissime del comportamento sociale ..., l'interesse a definire la 'costituzione' propria di ogni situazione: cioè quella originale mistura di elementi interni ed esterni, spirituali e materiali, che faceva di ogni situazione nello stesso tempo un *unicum* storico e una variante uniforme di un modello centrale unitario, di cui andava pure fissato il contesto di origine, di svolgimento e di declino»). Sempre di P. SCHIERA si veda inoltre *Otto Hintze*, Napoli 1974. Alquanto istruttiva sul grande storico costituzionale e amministrativo tedesco anche l'introduzione di G. OESTREICH, *Otto Hintze und die Verwaltungsgeschichte*, in O. HINTZE, *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts-, und Sozialgeschichte Preussens*, a cura e con introduzione di G. OESTREICH, Göttingen 1967[2], pp. 7*-31*, in particolare pp. 12*-13*, dove si sottolinea tra l'altro la propensione di Hintze per una «storia complessiva dell'amministrazione che indaga lo stretto nesso tra formazione dello Stato e istituzioni amministrative».

dal governo con l'amministrazione[19] e con la sua dirigenza in particolare, come pure, di seguito, se sia possibile rinvenire il medesimo rapporto governo-amministrazione nei differenti Stati europei in cui si è affermata, magari però in un senso meramente formale e/o in periodi storici sfalsati fra loro, la stessa forma di governo rappresentativo.

L'arco di tempo preso in considerazione, più o meno dal 1848 sino, si potrebbe dire, all'altro ieri, consente di indagare la relazione governo e amministrazione quale si è configurata storicamente in sistemi politico-costituzionali strutturalmente e funzionalmente diversi: in un sistema politico cosiddetto (monarchico-)costituzionale puro, dove l'amministrazione si confronta con l'instabile dualismo (spesso conflittuale) di parlamento e governo; in un sistema cosiddetto parlamentare, dove l'amministrazione si rapporta a un governo tendenzialmente assai forte, in quanto politicamente omogeneo al parlamento; in un sistema totalitario, dove il rapporto tra governo e amministrazione si definisce del tutto indipendentemente dal controllo del parlamento che in genere qui vien meno del tutto.

«La questione della misura in cui l'amministrazione sia anche governo – e in questo senso anche potere – si ripropone sempre di nuovo nei sistemi (monarchico-)costituzionali, in quelli parlamentari e, *eo ipso*, in quelli totalitari», ha affermato Reinhart Koselleck[20], sgombrando subito il campo da qualsiasi velleità circa l'esistenza di uno Stato e/o di un periodo storico per eccellenza, in cui l'amministrazione, come sottosistema del sistema politico-istituzionale, avrebbe raggiunto o affermato, anche se mai del tutto e definitivamente, la sua autonomia dalla politica[21]. Aggiungendo peraltro, immediatamente dopo e alquanto significativamente, con particolare riferimento alla vicenda tedesca, che «a questo stato di cose [avrebbe reso] giustizia l'introduzione, sin dal periodo prequarantottesco,

[19] Sulle ragioni per cui «la vicenda costituzionale andrebbe necessariamente esaminata se si vuol comprendere quella amministrativa» sia qui sufficiente il rinvio a M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 146.

[20] R. KOSELLECK, *Einleitung*, alla voce *Verwaltung, Amt, Beamter*, in O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK (edd), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, VII, Stuttgart 1992, pp. 1-7, qui p. 6.

[21] Di una certa autonomia dalla politica delle *élites* amministrative parla invece G. MELIS per l'Italia della prima parte del Novecento nel suo *Perché non esiste ancora una storiografia delle élites amministrative europee*, in «Le Carte e la storia. Rivista di storia delle istituzioni», 2, 2005, pp. 7-12, in particolare p. 9. Nel senso di una forte autonomia dalla politica dei funzionari di livello più alto conclude anche il suo studio sulla Gran Bretagna a cavallo tra XIX e XX secolo Ch. CORNELISSEN, *Das «Innere Kabinett». Die höhere Beamtenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien 1893-1919*, Husum 1996, pp. 349 ss.

del 'funzionario politico', dato che la giuridicizzazione dell'esecutivo e il suo vincolo alla legge, non [sarebbe stato] sufficiente a eliminare compiti e alternative specificamente politici»[22].

In via del tutto generale l'intento del convegno è stato di perlustrare nella sua mutevolezza il rapporto storicamente instauratosi tra governo e amministrazione, e di tentare però anche di ricostruire tale rapporto quanto più possibile sistematicamente, cercando cioè di fissarne ed evidenziarne eventuali costanti relazionali, pur nella consapevolezza che la linea di demarcazione dei due ambiti, non solo può in certi punti dissolversi a favore di quella zona grigia più o meno estesa di cui si è già detto, ma diventa anche sempre più incerta e fittizia man mano che il sistema gerarchico dell'amministrazione si restringe a piramide verso l'alto, man mano cioè che l'attenzione si concentra non sull'amministrazione e sul suo personale in genere, bensì sulle dirigenze amministrative. Il caso del cancelliere e dei ministri imperiali che sino al già citato *Reichsministergesetz* degli ultimi anni di Weimar facevano parte a pieno titolo del ceto dei funzionari (*Beamtenstand*), come ebbe modo di sottolineare lo stesso Otto Hintze[23], e poi invece ne furono esclusi per effetto della legge suddetta, è emblematico della spesso incontenibile volontà di espansione del governo sui vertici dell'amministrazione anche quando tale espansione si presenti esteriormente come ulteriore rafforzamento ed espansione delle forme dello Stato di diritto. E le considerazioni che da qualche anno a questa parte si vanno facendo anche in Italia sui rapporti tra governo e amministrazione particolarmente da parte di giuspubblicisti o scienziati della politica, considerazioni per cui l'epoca attuale sarebbe segnata da un'amministrazione che, in conseguenza dell'emanazione di determinate leggi, «[tornerebbe] ... a configurarsi come strumento fortemente a dispo-

[22] R. KOSELLECK, *Einleitung*, cit., p. 6. Sul temine di funzionari politici e sulla sua realtà istituzionale in Germania, cfr. *infra* nel testo dopo la nota 27.

[23] O. HINTZE, *Il ceto dei funzionari*, in O. HINTZE, *Stato e società*, cit., pp. 158-201 (ed. orig. *Der Beamtenstand* [1911], in O. HINTZE, *Gesammelte Abhandlungen*, II: *Soziologie und Geschichte*, a cura di G. OESTREICH, Göttingen 1964², pp. 427-452), in particolare pp. 160: «Questo ceto di funzionari che va dal Cancelliere dell'Impero al portalettere ...», e 180: «Il nostro ceto dei funzionari ha i suoi vertici nei ministeri; i ministri, da noi, provengono abitualmente dai funzionari; ogni funzionario superiore ha in tasca, per così dire, un portafoglio ministeriale. Nei paesi a governo parlamentare le cose stanno, com'è noto, diversamente. I ministri provengono là dai parlamentari; la burocrazia costituisce una classe a sé; essa è esclusa dalla prospettiva di comando ... In Inghilterra ... la stima sociale di questo ceto burocratico permanente soffre naturalmente da questa esclusione dai posti ministeriali e in generale dalla politica ...».

sizione dell'indirizzo politico del solo esecutivo»[24], dimodoché nello stesso istante in cui «il principio di separazione [tra politica e amministrazione] [trova] un riconoscimento normativo» si sancisce d'altra parte di fatto «un rafforzamento dei poteri di direzione del governo sull'amministrazione»[25], testimoniano di come il processo di affermazione dello Stato di diritto che nell'Ottocento sembrava favorire il consolidarsi del potere di legislazione, possa invece oggi, quando con sempre maggiore insistenza si parla di declino dei parlamenti[26], agire in direzione del rafforzamento della funzione di governo.

La trasposizione burocratica del programma politico delle forze di governo, che Dieter Kugele chiama processo di «trasformazione politica», è da esse organizzato in modo tale che l'incarico politico non venga 'falsificato'. È a questo scopo che ogni governo, nei luoghi di contiguità e nei punti di contatto e di snodo tra politica e amministrazione, tende a prendere particolari precauzioni, e magari a darsi particolari forme organizzative e/o a servirsi di personale amministrativo di tipo speciale[27]. Questa reazione della politica all'esigenza di imporsi 'attraverso' l'amministrazione e

[24] Cfr. S. NICCOLAI, *Il Governo*, Roma - Bari 2003, p. 145. Le leggi in questione sono, secondo l'autore, quella del 23 agosto 1988, n. 400 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri») che ha «confezionato» un «meccanismo» che consente di realizzare le cosiddette «delegificazioni» (su cui cfr. anche *ibidem*, pp. 73-76) e il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 («Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego») che, com'è noto ha portato alla cosiddetta 'prima' privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego con esclusione della sola dirigenza apicale.

[25] *Ibidem*, p. 144.

[26] Cfr. E. CHELI, *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», 1981, 2, pp. 343 ss.; A. BARBERA, *I parlamenti. Una analisi comparativa*, Roma - Bari 1999, pp. 95 ss. su «Il declino dei parlamenti»: L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento* (*Storia d'Italia*. Annali 17), Torino 2001, e qui in particolare i saggi di S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, pp. 385-418; A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, pp. 1211-1260. Dallo stesso punto di vista si prendevano del resto le mosse anche per la Germania, sotto l'influenza delle suggestioni habermasiane circa la progressiva perdita di pubblicità dei lavori parlamentari (cfr. in merito A.G. MANCA, *Pubblicità e organizzazione del lavoro parlamentare nella Germania costituzionale [1815-1918]*, in «Giornale di Storia costituzionale», 6, 2003, pp. 291-314) in Th. ELLWEIN - A. GÖRLITZ (edd), *Parlament und Verwaltung*; I: *Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967, nel parlare di «Entmachtung des Parlaments» (p. 21) e di corrispettivo «Machtzuwachs der Exekutive» (p. 155).

[27] Cfr. D. KUGELE, *Der politische Beamte. Entwicklung, Bewahrung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1978[2].

quindi anche 'su' di essa, si manifesta in forma particolarmente evidente quando dà luogo, non solo a più o meno radicali riforme dell'assetto complessivo dei ministeri, ma anche a fenomeni più o meno circoscritti di patronato degli uffici o addirittura di *spoils system*, in sostanza a una nomina dei vertici burocratici secondo criteri di fedeltà, o perlomeno di omogeneità, politico-partitica, prima e piuttosto che non secondo capacità e competenza professionale.

Se quanto detto da ultimo è vero, allora uno dei percorsi euristicamente più promettenti per leggere storicamente il rapporto tra governo e amministrazione nella storia degli ultimi due secoli degli Stati presi in considerazione è certo quello di porre al centro dell'attenzione i fenomeni di ricambio per esigenze politiche delle figure di vertice dell'amministrazione, e più in particolare ancora le figure di funzionari in cui e attraverso cui si saldano insieme governo e amministrazione, quelli che in Germania sono comunemente detti «funzionari politici». Il termine, qui utilizzato in un senso del tutto generale, è evidentemente la traduzione del tedesco «politische Beamten», con cui già nella Prussia di metà Ottocento si intendevano i funzionari che occupavano un posto di rilevanza politica, svolgenti cioè funzione di guida, direzione e/o di rappresentanza istituzionale, e che proprio per questo potevano in ogni istante, nel cosiddetto «interesse del servizio», essere fatti oggetto di un provvedimento di temporaneo collocamento a riposo («einstweilige Versetzung in Ruhestand»), o messa a disposizione («Zurdispositionsstellung»), trasferiti in altra sede o destinati ad altro incarico[28].

Il termine di «politische Beamten» non è mai comparso in Germania all'interno di un testo normativo; ci si è piuttosto sempre limitati alla enumerazione dei singoli gruppi di funzionari rientranti in questa categoria[29], evitando così qualsiasi definizione più precisa del concetto. Un primo tentativo di identificazione collettiva dei funzionari politici si trova in un decreto governativo del 31 agosto 1899, emanato in reazione al rigetto da parte della Camera dei deputati prussiana, con il determinante appoggio dei funzionari reazionari, dei cosiddetti *Kanalvorlage*, cioè dei progetti di legge governativi relativi alla costruzione di un canale di navigazione dal Reno all'Elba. Nel decreto si invitavano infatti esplicitamente

[28] I funzionari politici erano in Prussia, come tutti gli altri funzionari, eleggibili alla Camera dei deputati (cfr. A.G. MANCA, *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, in «Studi Storici», 39, 1998, 1, pp. 161-200, in particolare pp. 163-164).

[29] Cfr. in merito G. ANDERS nel suo *Zur Problematik der Institution der politischen Beamten*, in «Die öffentliche Verwaltung», 17, 1964, 4, pp. 109-119, qui p. 109.

i funzionari politici, a cui ci si riferiva come ai «funzionari cui spetta di rappresentare la politica di sua Maestà il Re, l'attuazione e il sostegno [*Förderung*] dei provvedimenti del governo di Sua Maestà», a sostenere le posizioni del governo in ogni circostanza e in ogni modo, particolarmente allorché essi rivestissero anche la carica di deputati e indipendentemente dal loro convincimento personale o da quello della popolazione residente nel distretto in cui esercitavano l'ufficio[30].

Le prime misure concrete di allontanamento dall'ufficio dei cosiddetti funzionari politici furono adottate in Prussia, prendendo spunto dalla necessità di una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione, non già sotto un governo reazionario ma sotto il governo liberale Auerswald-Hansemann nel 1848[31]. La base legislativa della stretta dipendenza dei *Beamten* dai loro superiori fu tuttavia assicurata qualche anno dopo, ormai in pieno periodo di reazione politica, dalla legge del 21 luglio 1852 sulla disciplina dei funzionari. Fu proprio con questa legge che, se da un lato fu per la prima volta «decisa la questione centrale dell'inamovibilità» dei *Beamten*[32], fu istituzionalizzata anche, dall'altro, come eccezione a detto principio, la figura del funzionario politico. Tale istituzione, successivamente accolta nella legislazione della Germania tutta del Secondo Impero[33], è entrata, senza soluzione di continuità[34], a far parte di quei

[30] Cfr. in merito, tra la letteratura dell'epoca, G. SCHMOLLER, *Noch ein Votum über die «politischen» Beamten* e A. LOTZ, *Politische Beamte in Preußen?*, entrambi in «Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», 24, 1900, 3, rispettivamente alle pp. 113-117 e 93-113. Qui è anche riprodotto (pp. 112-113) il testo dell'*Erlaß des Staataministeriums vom 31. August 1899*. Sull'«obbligo alla fedeltà politica» dei funzionari prussiani in epoca costituzionale cfr. H.-J. REJEWSKI, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, Berlin 1973.

[31] A ciò relativa è la *Verfügung des preußischen Innenministers* [Kühlwetter] *vom 15. Juli 1848 an die Beamten*, segnalata anche da F. HARTUNG nel suo *Zur Geschichte der preußischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, in O. BÜSCH - W. NEUGEBAUER (edd), *Moderne preußische Geschichte 1648-1947*, Berlin - New York 1981, pp. 680-730, qui p. 709. Sul medesimo provvedimento si sofferma anche B. WUNDER nel suo *L'entourage administratif du pouvoir exécutif en Allemagne*, in J.C.N. RAADSCHELDERS - F.M. VAN DER MEER (edd), *L'Entourage Administratif du pouvoir executif. Administering the Summit* (Cahier d'Histoire de l'Administration, 5), Bruxelles: IISA - IIAS, 1998, pp. 37-55, in particolare p. 42. In merito cfr. inoltre C.H. ULE, *Zur Entstehungsgeschichte der Institution der politischen Beamten*, in «Die Öffentliche Verwaltung», 1964, 9, pp. 293-296, in particolare p. 293.

[32] Secondo A. KÖTTGEN, *Das Beamtenrecht des Reichs*, cit., p. 2.

[33] Si vedano i §§ 24 e 25 del *Reichsbeamtengesetz* del 1873 già citato *supra*, nota 9.

[34] In particolare attraverso la già citata legge del 1922 del periodo weimariano, dove i funzionari politici erano enumerati al *Verzeichnis zum Artikel IV Nr. 3 des Gesetzes über*

«principî consolidati del corpo dei funzionari» tedesco di cui parla il *Grundgesetz* del 1949, secondo quanto riconosciuto anche ripetutamente nel secondo dopoguerra, in modo più o meno diretto, da alcune sentenze della Corte costituzionale federale nell'interpretare per l'appunto il suo art. 33, comma 5, secondo cui «il diritto del servizio pubblico deve essere regolato e sviluppato nel rispetto degli *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums*»[35].

La legge del 1852 non aveva però fatto altro che accogliere interamente un'ordinanza di emergenza dell'11 luglio 1849 con cui si era stabilito, anche se solo come eccezione alla norma della inamovibilità (*Unabsetzbarkeit*) per principio dei funzionari e della durata illimitata (*Lebenslänglichkeit*) del loro rapporto di impiego, che un funzionario avrebbe potuto essere allontanato dal suo ufficio «in qualsiasi momento (*jederzeit*)», senza essere stato prima neanche sentito, e senza che fosse avviato un regolare procedimento disciplinare presso lo speciale tribunale competente, anche per violazione dell'obbligo di fedeltà, per mancanza di coraggio nell'espletamento delle sue funzioni d'ufficio, e, infine, per prese di posizione contro il governo; anche in questi casi, insomma, avrebbe potuto essere disposto nei confronti del funzionario il «collocamento temporaneo a riposo» o la «messa a disposizione» con concessione dell'aspettativa[36]. Con la previsione dei due provvedimenti in questione, e con l'enumerazione dei tipi di funzionari[37] a cui essi avrebbero potuto essere applicati «in ogni

die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik, nonché attraverso il §44 del *Deutsches Beamtengesetz* del 1937, dove tuttavia a poter collocare in ogni momento in aspettativa i funzionari elencati al comma I, era stavolta, non più evidentemente l'imperatore, ma il «Führer und Reichskanzler».

[35] Sul comma 5 dell'art. 33 del *Grundgesetz* cfr. tra gli altri J. ISENSEE, voce *Beamte*, cit., p. 593, e, dello stesso autore, *Öffentlicher Dienst*, in E. BENDA - W. MAIHOFER - H.-J. VOGEL (edd), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin - New York 1995², pp. 1527-1577, qui pp. 1556 ss. Delle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* ci si limita qui a ricordare quella del 29 ottobre 1964.

[36] Cfr. in merito P. VON RHEINBABEN, voce *Beamte* e voce *Disziplin*, entrambe in in K. VON STENGEL - M. FLEISCHMANN (edd), *Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, 3 voll., I, Tübingen 1911, rispettivamente pp. 358-370 e 572-584. Sulla *Versetzung (einstweilige) in den Ruhestand*, comunemente detta *Zurdispositionsstellung* cfr. anche la relativa voce in R. VON BITTER, *Handwörterbuch der preußischen Verwaltung*, 2 voll., Leipzig 1906, II, p. 707.

[37] Nell'ordinanza del 1849 si parlava di «Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vicepraesidenten, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher Königlicher Polizeibehörde, Landräte; ferner die Gesandten und andere diplomatischen Agenten».

momento», si fece così di fatto dei funzionari politici, con la traduzione in legge dell'ordinanza nel 1852, un'«istituzione giuridica», un'istituzione che, salvo qualche modifica della lista dei funzionari che avrebbero potuto andare soggetti ai provvedimenti di collocamento a riposo o in disponibilità, fu ripresa nella sua sostanza, come si è già detto, da tutta la legislazione successiva[38]. Rispetto alla legislazione precedente e a quella successiva la già citata legge di epoca weimariana del 21 luglio 1922 «sugli obblighi dei funzionari per la difesa della Repubblica» non solo estese notevolmente la cerchia dei funzionari potenzialmente interessati dai provvedimenti, ma fu anche l'unica normativa ad arricchire il concetto di funzionario politico con indicazioni di contenuto, nel momento in cui affermava esplicitamente che il collocamento a riposo o in disponibilità potesse avvenire non più solo per motivi disciplinari, ma anche «nell'interesse del consolidamento della costituzionale forma di stato repubblicana»[39].

Di queste figure di funzionari politici (sottosegretari, segretari generali e/o direttori generali, capi-divisione, capi-sezione dei ministeri ecc.), presenti in linea generale in ogni sistema politico-amministrativo sotto denominazioni differenti, e non sempre, anzi piuttosto raramente, istituzionalizzati in quanto funzionari politici[40] nella stessa misura in cui lo sono stati e

[38] Cfr. G. WACKE, *Die Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 91, 1966, 4, pp. 441-502, in particolare pp. 449-452 e p. 451 («Bei den Grundsätzen, ja beim Wortlaut der Verordnung von 1849 blieb es in allen weiteren Regelungen der Folgezeit. Alle nachfolgenden Gesetze kannten unter weitgehender wörtlicher Wiederholung die gleiche grundsätzliche Gestalt, dass zunächst der Fall der Umwandlung der Behörden, sodann der der pB [politischen Beamten] unter Aufzählung der Beamtengruppe geregelt wurde; dabei hieß es immer gleichmässig, dass die Versetzung in den eR [einstweilige Ruhestand] 'jederzeit' und ohne weitere besonders genannte Voraussetzungen möglich sei») e p. 459 («Die Einrichtung der pB ist ihrerseits selbst ein 'hergebrachter Grundsatz', ein dem Beamtenrecht in seiner Gänze zugehöriges «Strukturprinzip», ... «die pB sind sogar noch ursprünglicherer Herkunft als die Lebenslänglichkeit der Anstellung, die de jure erst 1849 mit der Einführung der Disziplinargerichtsbarkeit geschaffen wurde»).

[39] *Ibidem*, p. 452.

[40] La distinzione tra funzionari «non politici» («che compiono atti meramente amministrativi») e funzionari «politici» («che compiono atti politici») si trova anche in E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli 1899, pp. 378-381. Per quanto riguarda «I ministri e gli altri funzionari dello Stato» (così recita il titolo del cap. X, p. 377) il Presutti definisce i primi «funzionari politicamente responsabili» (pp. 397, 416, 418, 425, 427) perché essi risponderebbero «non solo ... giuridicamente [ma] anche politicamente» (p. 424), senza tuttavia precisare nei confronti di chi essi sarebbero politicamente responsabili. «Oltre i ministri ed i sottosegretari di Stato», la cui responsabilità, si dice altrove, sarebbe «principalmente politica» (p. 427), ci

ancora lo sono in Germania[41], interessa anzitutto mettere a fuoco storicamente l'identità e la composizione interna. Quest'ultima, risultante da una delimitazione verso il basso della cerchia di questi funzionari, si presume essere stata alquanto variabile, per numero e qualità ma anche nei diversi periodi storici, nelle realtà politico-amministrative dei diversi Stati considerati.

sarebbero altri «funzionari politici, ... più numerosi che altrove in Francia e in Italia ..., [i quali] hanno sì delle funzioni meramente 'amministrative', ma hanno anche delle funzioni 'politiche', sia perché la stessa esecuzione di decisioni, di cui essi sono incaricati, lascia campo ad un altro giudizio politico, sia perché i criteri tecnici, che essi debbono applicare, sono così larghi e generici da lasciare una grande autonomia di decisione, sia infine perché essi sono incaricati di far conoscere ai funzionari politici, che la decisione debbono prendere, ai ministri cioè, gli elementi di fatto, in base ai quali quella si deve prendere e debbono pertanto compiere essi stessi un giudizio politico per determinare quali elementi di fatto possono essere influenti e quali no, per far conoscere i primi a chi di ragione e lasciar da banda i secondi» (p. 433). Tra i funzionari politici rientrerebbero dunque «gli ambasciatori e da noi ed in Francia anche i prefetti» (*ibidem*), nonché «in genere i rappresentati diplomatici del paese all'estero» (p. 434). Rispetto ai funzionari politici i ministri si differenziano «perché mentre questi ultimi non sono impiegati, essi invece lo sono» (p. 435). I funzionari politici non solo «sono anche politicamente responsabili e non possono di fronte ai ministri essere nella stessa posizione dei funzionari non politici ..., in essi il ministro, perché possa efficacemente rispondere all'opera loro, deve avere una piena, completa fiducia, e deve inoltre esistere una certa comunione di idee intorno all'indirizzo politico da seguire fra di essi ed il ministro» (p. 436). Da ciò «deriva che non solo il potere disciplinare ed il diritto di nomina riguardo a tali impiegati non può non essere esercitato dal ministro, ma anche che in tutte le legislazioni, molto ragionevolmente, si riscontrano a loro riguardo istituti, che completano la responsabilità disciplinare ... come la facoltà di collocare a disposizione e simili, che abbiamo visto esistere sì in Italia come in Germania e per le quali ... si ha anche un certo riguardo per l'interesse privato dell'impiegato» (p. 436). Completando di fatto l'elenco delle tipologie di funzionari rientranti tra quelli politici il Presutti infine dice che «vi è anche un'altra categoria di funzionari, i quali non compiono mai giudizi politici, ma che però per la loro posizione è utile godano una particolare fiducia da parte del ministro, siano con esso in una certa comunione di idee circa l'indirizzo politico da seguire. Tali sono i direttori generali nei ministeri ed i capi delle divisioni autonome, dipendenti cioè direttamente dal ministro» (p. 440).

[41] L'istituzione dei funzionari politici è oggi in Germania prevista dal § 31, I comma, del vigente Testo unico del diritto dei funzionari (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts [Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG]*) come da ultimo modificato il 4 novembre 2004, che recita: «Per legge si può determinare che il funzionario a vita può in ogni momento essere collocato temporaneamente a riposo, allorché ricopra un ufficio per il cui esercizio egli deve trovarsi in sintonia costante con i punti di vista e gli obbiettivi di fondo del governo. Quali funzionari rientrino in questa categoria deve essere definito per legge». Il catalogo dei funzionari che il Presidente federale può «in ogni momento collocare temporaneamente a riposo» è contenuto nel § 36 del *Bundesbeamtengesetz (BBG)* del 1999.

Da un punto di vista meramente quantitativo e identitario l'*élite* in questione è tutt'altro che identificabile storicamente con il riferimento alla sola alta dirigenza dello Stato; funzionari politici possono essere infatti non solo le figure di vertice dell'apparato ministeriale centrale, ma anche i vertici monocratici dei diversi gradi dell'amministrazione locale e periferica (basti pensare alla figura del prefetto nell'Italia degli ultimi due secoli, al *Landrat* o all'*Oberpräsident* in Germania, al *Landeshauptmann* nella monarchia austro-ungarica), laddove tuttavia è evidente che particolare interesse per questa indagine rivestono i funzionari politici dell'amministrazione locale la cui nomina o durata in carica era immediatamente dipendente dai massimi vertici burocratici dell'amministrazione centrale.

Quello su cui si è proposto di lavorare è così un progetto di storia politico-amministrativa comparata, un progetto che operativamente intende focalizzare l'attenzione attorno a tre fuochi tematici.

1. Del primo di questi fuochi tematici, vale a dire il rapporto governo-amministrazione, si vogliono individuare, seguendo una linea interpretativa abbastanza generale da consentire poi la comparazione tra vicende storiche differenti, le principali linee di svolgimento storico negli Stati presi in considerazione, con particolare attenzione però, si badi bene, alla forma di Stato e/o di governo vigente, come pure a eventuali mutamenti, più o meno strutturali, più o meno irreversibili, intervenuti in questo rapporto, magari in seguito a riforme incisive del sistema amministrativo.

A questo proposito interessa anzitutto accertare la sostanziale continuità o discontinuità delle modalità e dei termini dell'incontrarsi e coniugarsi storicamente di governo e amministrazione in vista della sopradefinita «trasformazione politica», con particolare attenzione però anche al tasso di democratizzazione dell'organizzazione dello Stato quando non addirittura al tipo di sistema elettorale vigente. A quest'ultimo proposito sia qui sufficiente rinviare al dibattito italiano degli ultimi anni sulla relazione da taluni rintracciata tra l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, il rafforzamento delle maggioranze parlamentari e quindi degli esecutivi, da un lato, e le riforme dell'alta dirigenza dello Stato del 1998 e del 2002[42], dall'altro.

[42] Cfr. Il dibattito sullo «spoils system» italiano condotto nel 2002 sul sito www.Lavoce.info e gli interventi di P. Cerbo, *Ragioni e problemi dello «spoils system»*; D. Checchi - P. Garibaldi, *Lo «spoils system» italiano è efficiente?*; S. Cassese, *Come funziona lo «spoils system» all'italiana*; F. Bassanini, *Una risposta a lavoce.info*; E. Gualmini, *La riforma dei ministeri: quale modello di pubblica amministrazione?*.

2. Con il secondo fuoco tematico al centro dei lavori del convegno, i vertici dell'amministrazione, si vuole invece sottolineare l'importanza di individuare in modo preciso, e cioè in modo storicamente determinato, l'identità dell'*élite* dirigente dell'amministrazione la cui nomina, promozione, rimozione o sostituzione risponde in primo luogo a criteri politici. Contestuale a questo lavoro di identificazione dei vertici amministrativi nominati, promossi, rimossi o sostituiti secondo criteri politici è certamente l'indagine sul 'se', il 'perché' e il 'come' fu intrapresa da un determinato governo o regime politico la differenziazione dei funzionari politici rispetto al resto del personale burocratico ed eventualmente la loro istituzionalizzazione, vale a dire un'indagine sulle motivazioni e costellazioni, politiche e personali, che portarono o furono d'ostacolo alla differenziazione e/o istituzionalizzazione, più o meno netta e più o meno formalizzata, dei funzionari cosiddetti politici.

Ad esempio, dal fatto che nell'Italia di epoca (liberal-)costituzionale (sino al 1922) non ci si sia mai risolti a distinguere chiaramente i funzionari politici da quelli non politici, come invece richiesero ripetutamente politici e costituzionalisti autorevoli[43], non significa certo né che nell'Italia dell'Ottocento non ci fossero i cosiddetti funzionari politici, né che l'alto ceto burocratico fosse meno, come si suol dire, 'politicizzato' che altrove. E per venire alla situazione della nostra attuale repubblica: il fatto che già il dPR del 1972, n. 748, con cui sono state disciplinate le funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato in attuazione della legge delega del 28 ottobre 1970, n. 775 e che «ha tentato di offrire alla dirigenza statale una più ampia sfera di autonomia decisionale»[44], avesse previsto per i dirigenti generali dei ministeri la messa a disposizione[45] e, nei casi più gravi, addirittura il collocamento a riposo anticipato nel caso di incrinazione del rapporto fiduciario tra governo e dirigente generale, mostra come perlomeno a livello normativo anche la nostra repubblica abbia riconosciuto assai presto per la dirigenza statale «una responsabilità

[43] Cfr. di L. Palma il cap. VII «Ancora dell'ordinamento del potere esecutivo. Lo stato degli impiegati e il Governo parlamentare», in *Questioni costituzionali*, Firenze 1885, pp. 321-347, qui p. 346.

[44] Cfr. in merito M. D'Alberti, *Per una dirigenza pubblica rinnovata*, in M. D'Alberti (ed), *La dirigenza pubblica*, Bologna 1990, pp. 13-29, qui p. 16.

[45] Precedentemente in Italia il collocamento a disposizione e quello a riposo per ragioni di servizio erano previsti solo per i funzionari di grado elevato della carriera diplomatico-consolare e per i prefetti (cfr. S. Terranova, voce *Collocamento a riposo*, in *Enciclopedia del Diritto*, VII, Milano 1960, pp. 444-451, qui p. 446).

dirigenziale differenziata da quella normalmente scaturente dal rapporto di pubblico impiego»[46].

3. Con il terzo fuoco tematico si vogliono invece portare in primo piano questioni, come quella dei differenti modelli di relazione tra governo e amministrazione o anche quella, ad essa strettamente correlata, dei differenti gradi di autonomia della sfera amministrativa, alla cui trattazione solitamente si sottrae una storia 'giuridica' dell'amministrazione intesa solo come storia dell'apparato o del personale amministrativo. La loro indagine è invece molto importante per chi intende la storia dell'amministrazione come disciplina tutt'altro che meramente descrittiva e invece assai sensibile a quella ricostruzione e a quella comprensione storico-strutturale e storico-funzionale, e perciò anche tendenzialmente sistematizzante del dato storico, che sono caratteristiche della storia politico-costituzionale. Nel trattare di modelli di relazione tra governo e amministrazione e dei differenti gradi di autonomia in essi lasciati all'amministrazione, non si potrà fare a meno di toccare la questione dell'alternativa tra neutralità politica e politicizzazione dell'amministrazione, un'alternativa che oggi appare a molti studiosi storicamente superata[47]. Più che da una impro-

[46] Cfr. A. GROSSO, *La dirigenza statale*, in M. D'ALBERTI (ed), *La dirigenza pubblica*, cit., pp. 33-51, qui p. 42, per la quale tuttavia si restò con questo decreto «sempre alla formulazione delle norme» senza riuscire a passare «alla loro concreta attuazione». Con il decreto del 1972 si tentò di liberare la dirigenza dalla tutela dei vertici politici e di precisare meglio la figura del dirigente pubblico facendo riferimento a criteri gestionali di natura imprenditorial-privatistica. Il tentativo però fallì per vari motivi, tra i quali possono essere qui ricordati: 1) il persistere di forti possibilità di ingerenza del Ministro sulle scelte dell'amministrazione, 2) la conservazione di fatto da parte dei dirigenti pubblici della inamovibilità, nonostante l'introduzione del concetto di responsabilità dirigenziale, 3) la resistenza della classe politica a ritirarsi dalla gestione quotidiana e minuta dell'attività amministrativa, nonché, strettamente collegato a questa, il persistere di un atteggiamento di soggezione verso gli esponenti del ceto politico da parte della dirigenza. Com'è noto per una vera e propria riforma della dirigenza apicale si dovrà aspettare sino alla legge delega n. 59 del 1997 e ai due decreti legislativi, emanati su questa base, del 1998, rispettivamente n. 80 e n. 387, con cui la privatizzazione del pubblico impiego fu estesa alla dirigenza generale, e sino al decreto del 26 febbraio 1999, n. 150 con cui fu introdotto il ruolo unico della dirigenza. Queste norme furono successivamente sostituite dal decreto legislativo n. 165 del 2001 emanato sotto l'allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini, di cui si veda il contributo a questo volume.

[47] Della amministrazione neutrale come di «un mito diffuso particolarmente in Germania» parla il grande scienziato e storico dell'amministrazione T. ELLWEIN, *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*, Mannheim - Leipzig - Wien - Zürich 1994, pp. 112 ss. (cap. VI: «Die Politisierung der Verwaltung als Ersatz für Verwaltungsführung»), in particolare pp. 113 e 114. Qui, dopo aver affermato come «la politicizzazione inizi dalla politica del personale» (p. 117), si sostiene la tesi

babile neutralità politica dell'amministrazione, il cui 'mito' è destinato peraltro a dileguarsi del tutto in presenza del *trend* di riforme che persegue livelli sempre maggiori di specificazione della responsabilità della dirigenza apicale nella gestione dell'apparato[48], l'obbiettivo da perseguire sembra piuttosto essere quello della garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Se è vero che questo si deve desumere anzitutto dall'affermazione del concetto di imparzialità dell'amministrazione nelle leggi fondamentali della maggior parte dei nostri stati democratico-parlamentari[49], non meno vero è che il problema di come

suggestiva e molto verosimile per cui «la politica del personale spesso viene praticata per debolezza di direzione: poiché la politica non è sicura se ciò che ordina sia la cosa giusta, se ciò che ha ordinato è attuabile e se la amministrazione obbedirà, si incista essa stessa ('nistet sich ein') nell'amministrazione» e così, «anziché assicurarsi di quelle possibilità, cerca anzitutto la cooperazione» con la amministrazione (p. 119). Prosegue quindi Ellwein: «Una certa distanza sarebbe [invece] necessaria se la politica volesse guidare nel quotidiano la amministrazione – non solo collaborare con essa –, e mettere in atto una [vera] politica amministrativa. Dato [quindi] che viene posta in essere troppo poca effettiva direzione (di tutta la amministrazione), che troppo spesso viene sostituita con la politicizzazione, non si fa nemmeno alcuna politica amministrativa. Essa è impedita dal solo fatto che i partiti nel fare ciò si scontrerebbero in continuazione con amici di partito a cui essi stessi hanno dato l'ufficio» (p. 120). Della «neutralità del corpo dei funzionari tedesco» parla anche W. THIELE nel suo *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangspunkt modernen Beamtemtums*, Herford 1981, come di una «leggenda dura a morire (*zählebige*)» (p. 35), dopo aver sottolineato come in realtà in fatto di stabilità dell'impiego e di inammissibilità di licenziamento arbitrario sin dal Settecento l'Austria assai più della Germania abbia rappresentato un solido punto di riferimento (p. 25). Che la alternativa neutralità politica o politicizzazione sia questione ormai superata è peraltro opinione alquanto condivisa anche in Italia; si veda tra gli altri L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974, pp. 73 ss., in particolare pp. 88-90, per la quale «L'idea di neutralità politica della burocrazia, porta già con sé ... un'antinomia: da un lato appare come 'disponibilità', dall'altro come 'autonomia' dalle forze politiche del potere». Entrambe le accezioni in cui si può intendere il termine risalirebbero comunque «alla stessa matrice ideologica, allo stesso clima culturale che intende l''amministrazione' separata dalla 'politica'». Ma se questa separazione è il presupposto logico della neutralità, afferma l'autore, «negata la premessa non può rimanere in piedi la conseguenza». Il risultato sarebbe quindi «la caduta della neutralità, come falso mito». Segue la denuncia aperta del concetto di neutralità come «ambiguo, polivalente e ... pericoloso» (p. 103). Sulla «fine del falso mito della burocrazia neutrale» si vedano anche pp. 157 e 172 dove si riafferma come «vera [piuttosto] l'idea di un *continuum* fra politica e amministrazione».

[48] E «responsabilità – come dice L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 126 – presuppone potere» e quindi «l'implicazione dell'amministrazione nelle scelte» della politica.

[49] Sia qui sufficiente il rinvio all'art. 97 della Costituzione italiana del 1948: «I pubblici ufficiali sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

garantire concretamente questa imparzialità nei molteplici significati e ambiti in cui essa si può dispiegare non è più semplice che assicurare la neutralità. Ad ogni modo, posto che la imparzialità dell'amministrazione non può significare che essa non deve essere 'parte' (e quindi la rescissione di qualsiasi suo legame con il potere politico), perché ciò si tradurrebbe anche in estraneità verso lo Stato democratico, ma invece piuttosto «indipendenza dell'amministrazione dai partiti politici la cui azione non si traduca legittimamente in indirizzo politico dello Stato»[50], non si può non rimarcare come, corrispondentemente a ciò, anche l'autonomia e la responsabilità cosiddetta «di risultato» della dirigenza, che a partire dagli anni Novanta si è ritenuto di assicurare attraverso la privatizzazione e la contrattualizzazione[51], possano essere misurate solo in relazione alle direttive e all'indirizzo diramato dal vertice politico. È tuttavia assai probabile che nel rapporto tra dirigente apicale e ministro, in cui comunque assai alto è il peso rivestito dall'elemento della fiduciarietà, continuerà a restare latente la tentazione di una assimilazione della dirigenza pubblica statale apicale ai cosiddetti funzionari politici della tradizione amministrativa tedesca.

[50] Cfr. L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 119.

[51] Cfr. ora da ultimo D. Bolognino, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge-delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Padova 2007.

I ministri nelle costituzioni del Settecento

di *Ettore Rotelli*

1. *Costituzioni inglese e britannica*

Dei due termini del rapporto, «governo rappresentativo e dirigenze amministrative», il secondo appare meno ambiguo del primo. Da tali dirigenze, infatti, si escludono sia l'amministrazione militare sia l'amministrazione della giustizia sia, nell'età contemporanea, il personale tecnico dei servizi sociali (dai medici agli insegnanti). Le diversità di dimensione e struttura da paese a paese sono ugualmente cospicue. Nel più vasto ambito dell'Europa occidentale per territorio e popolazione la fine della venalità degli uffici, già intaccata dallo sviluppo secolare delle commissioni e dei commissari, fu sancita nel preambolo della Costituzione del 1791 («Il n'y a plus ni venalité, ni héredité d'aucun office public»).

Si può circoscrivere concettualmente e cronologicamente l'ambito del governo rappresentativo, comunque sostitutivo della monarchia assoluta, separandone, anzitutto, l'opposto virtuale. Rappresentativa è la democrazia come forma di Stato nascente nel XVIII secolo e alternativa ad essa è la democrazia diretta, ripetutamente privilegiata in via di principio nella *Déclaration des droits* del 1789: «Tous le citoyens ont droit de concourir personellement, ou par leurs représentants», alla formazione della legge (art. 6); «Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leur représentants, la nécessité de la contribution publique» (art. 14). Del resto, sebbene redatti in due sedi assembleari sovrapposte, sarebbero stati democrazia diretta pure i *cahiers de doléance*, la cui natura di mandati imperativi dovette essere negata dal regolamento elettorale degli Stati generali (gennaio 1789) e dall'Assemblea nazionale per poter procedere.

Nella Costituzione di Condorcet del 15 febbraio 1793 la democrazia diretta costituisce eventuale integrazione della rappresentativa. Così in quella votata il 24 giugno dalla Convenzione nazionale e successivamente dal popolo, mai avviata però ad applicazione effettiva. Sarà, anche quando sarà, nel XIX e XX secolo, intermittente intervento popolare nel procedimento legislativo ordinario. Da non confondere, peraltro, col plebiscito,

che, in quanto atto di adesione a una forma di Stato, contestualmente menzionante colui o coloro che all'apice delle istituzioni la personificheranno, non è ascrivibile agli istituti della democrazia.

Non è sufficiente la crisi irreversibile della monarchia assoluta perché già sia governo rappresentativo. A parte le repubbliche oligarchiche e aristocratiche, come Venezia, e le forme confederative (dalla pace di Westfalia le Province unite dei Paesi Bassi e i Cantoni elvetici), occorre se non altro una camera elettiva sortita da voto individuale e deliberante con voto individuale, dalla quale non sia consentito prescindere o, meglio, necessariamente si muova nella determinazione della legge, del prelievo fiscale, della spesa pubblica annuale. È il quadro costituzionale imposto in Inghilterra nel 1689 con il *Bill of Rights* in forma scritta e con l'approvazione del *Mutiny Act*, poi ripetuta obbligatoriamente ogni anno, a eccezione del 1784 quando la Camera dei Comuni si oppose a William Pitt, nominato nel dicembre precedente Primo Lord della Tesoreria e Cancelliere dello Scacchiere da Giorgio III contro la maggioranza parlamentare senza contestuale scioglimento del Parlamento (nomina costituzionalmente legittima, grazie alla prerogativa regia, non venuta meno sul punto, e vicenda paradossalmente invocata invece dalla storiografia prevalente come termine *a quo* della forma di governo parlamentare).

Poiché l'incompatibilità fra servizio alla Corona (nel *Privy Council* formalmente, nel *cabinet* concretamente, oltre che individualmente) e seggio ai Comuni, fissato dall'*Act of Settlement* del 1701 a tutela della camera elettiva e nella prospettiva di un altro re non inglese d'origine (dopo Guglielmo III), è stata abrogata prima della entrata in vigore, cioè della successione Hannover alla regina Anna, l'ultima Stuart sul trono, i ministri possono continuare a essere parlamentari: presupposto, questo, di una monarchia parlamentare, al momento di là da venire. Sempre più indispensabile, anzi, che la compatibilità permanga, sì che essi si avvalgano di costante consenso parlamentare senza cui nessuna politica pubblica, interna o estera, risulta praticabile legittimamente.

I vertici dell'amministrazione civile e militare sono, per Costituzione, di scelta discrezionale del re (nomina e revoca), non per ciò politicamente indifferente, qualunque sia l'uso che egli intenda farne: lasciarli decidere nel merito (Giorgio I e Giorgio II, soprattutto con Walpole, 1721-1742) o indurli a portare in Parlamento le decisioni proprie (Giorgio III, soprattutto fino a lord North). Governo rappresentativo, la monarchia costituzionale, come conviene definirla, non è ancora monarchia parlamentare, quale diventerà nel XIX secolo, allorché il voto esplicitamente contrario

dei Comuni implicherà dimissioni collegiali per 'convenzione' acquisita, consolidata, inderogabile e inderogata. Certo, sono governo rappresentativo sia la monarchia costituzionale sia la monarchia parlamentare. Però i rapporti dei vertici dell'amministrazione, i ministri, con le due fattispecie della specifica istituzione-governo appaiono diversi. Esclusivamente nella seconda si verificherà la identificazione piena: il re (o regina) non sarà più governo e il governo, costituito dai ministri riuniti in collegio, sarà ormai rappresentativo per intero in quanto riflesso di parlamento elettivo.

2. *Costituzioni americane*

Nell'ultimo quarto del XVIII secolo la forma di Stato è ancora più rappresentativa, cioè democratica, al di là dell'Atlantico. Non solo perché manca la monarchia, cioè l'organo monocratico apicale, impersonato per successione dinastico-ereditaria, di cui le tredici colonie si sono liberate simultaneamente con la Dichiarazione di Indipendenza (1776) e in concreto con la guerra rivoluzionaria vittoriosa (1781). Non solo perché le costituzioni statali sono state incentrate sul Parlamento elettivo, monocamerale (Pennsylvania e Georgia) o, più spesso, bicamerale, che detiene il potere legislativo (come già le assemblee coloniali, ma ormai senza prerogativa regia di scioglimento) ed esclude da sé, dichiaratamente, i titolari dei poteri esecutivo e giudiziario, entrambi subordinati. Non solo perché la rappresentanza riflette l'insediamento effettivo delle collettività sul territorio e non più quello virtuale già teorizzato a Londra per la reiezione della tesi legale dei coloni americani *not taxation without representation*, invero nient'affatto interessati a seggi propri a Westminster. Non solo perché un percorso di democrazia diretta a 'livello' dello Stato non è stato fatto compiutamente che per l'approvazione della Costituzione del 1780 in Massachusetts, dove a 'livello' locale era invece pratica diffusa (*town meeting*). Ma anche e soprattutto per l'ampiezza maggiore (a parte la discriminazione verso la schiavitù nera africana) del diritto di voto e della eleggibilità, per quanto non subito e non sempre coincidenti fra loro, e per la brevità estrema del mandato parlamentare (settennale in Gran Bretagna dal 1715), talora associata a intervalli obbligatori, nella quale si collocava l'essenza stessa della democrazia (ne è un residuo, a torto trascurato, la perdurante biennalità delle elezioni per il Congresso: un terzo dei senatori e la totalità dei rappresentanti).

Nella Costituzione degli Stati Uniti, confezionata dalla Convenzione di Filadelfia nel 1787, il presidente è governo monocratico, però anch'esso

rappresentativo, derivando da elezione (nient'affatto diretta), e per di più non revocabile anzitempo (salvo *impeachment*) da parte del Parlamento, che non può essere sciolto. Di conseguenza i vertici dell'amministrazione, che egli nomina e sostituisce, sono collaboratori in posizione subordinata, come i ministri della monarchia assoluta francese e i ministri della monarchia costituzionale britannica rispetto ai re rispettivi. Il Parlamento, cioè il Congresso, non influisce se non per il giudizio del Senato sulle persone in predicato per la nomina presidenziale. L'incompatibilità è prevista, in Costituzione, fra potere legislativo ed esecutivo; non fra questo e la Corte suprema.

Insomma, non è repubblica parlamentare, pur determinando il Parlamento le politiche pubbliche e vincolando alle medesime il presidente, titolare a sua volta di veto sulle leggi, non insuperabile, però, finché lo schieramento parlamentare non sia bipartitico. Separazione delle istituzioni, non dei poteri. Sicuramente governo rappresentativo, in senso giuridico e nondimeno in senso sociologico.

3. *Costituzione francese monarchica*

La Costituente, sorta dalla trasformazione degli Stati generali in Assemblea nazionale, scrive che «La Costituzione francese è rappresentativa: i rappresentanti sono il Corpo legislativo e il re» (tit. III, art. 2, c. 2). I monarchici 'foglianti', Antoine Barnave in testa, hanno imposto l'affermazione pur dopo la delegittimazione verticale del «Re dei Francesi» (tit. III, cap. II, sez. I, art. 2), dovuta alla fuga da Parigi, fallita a Varennes (20-21 giugno 1791). Non per questo, tuttavia, è sostanza di governo rappresentativo. Piuttosto, per la elettività, sebbene al diritto di voto nelle assemblee primarie, relativamente esteso, corrisponda una eleggibilità via via ridotta su base censitaria per le assemblee elettorali e, da esse, per l'Assemblea nazionale.

Ora «Al Re solo appartiene la scelta e la revoca dei ministri» (tit. III, cap. II, sez. IV, art. 1) e «i membri dell'Assemblea nazionale attuale e delle legislature seguenti ... non potranno essere promossi al ministero ... durante la durata delle loro funzioni, né due anni dopo averne cessato l'esercizio» (art. 2, c. 1): norma che inibisce e scongiura pregiudizialmente un percorso verso la monarchia parlamentare, analogo a quello inglese prossimo venturo. Ma «nessun ordine del Re può essere eseguito, se non è firmato da lui e controfirmato dal ministro o dall'ordinatore del dipartimento» (art. 4) e «in nessun caso, l'ordine del Re, verbale o scritto, può

sottrarre un ministro alla responsabilità» (art. 5), che rimane puramente penale individuale, ancorché sollevata per motivi politici. Nessun ministro, inoltre, «può essere perseguito in materia criminale per fatto della sua amministrazione, senza un decreto del corpo legislativo» (art. 6).

La stessa Costituzione, sottoscritta finalmente da Luigi XVI, il 13 settembre 1791 aveva premesso che «il governo è monarchico: il potere esecutivo è delegato al re, per essere esercitato sotto la sua autorità, da ministri e altri agenti responsabili» (tit. III, art. 4) nella maniera suddetta. La collocazione del potere esecutivo, così disarticolato e dimezzato, nella figura del re avrebbe suggerito a una storiografia del XX secolo, consona alla V Repubblica, che la Rivoluzione non aveva compreso a dovere l'esigenza stessa di un potere esecutivo, necessariamente monocratico.

Ma l'ostilità della Rivoluzione non fu tanto verso un esecutivo in sé quanto verso la permanenza di una istituzione, non meramente esponenziale, impersonata in via dinastico-ereditaria, anziché in via elettiva o derivante dalla elettiva. Infatti Luigi XVI, ormai delegittimato, perse poi il trono (10 agosto 1792) *sibi et suis*, quindi la testa (21 gennaio 1793), per il modo in cui aveva esercitato, non il potere esecutivo, bensì il legislativo residuo, opponendo più volte alla legislazione rivoluzionaria quel formidabile veto sospensivo, reiterabile nella legislatura successiva, che per Costituzione gli spettava, ma in Costituzione era stato inserito, *consule* Necker, affinché il *roi-veto* o qualunque suo successore mai lo usasse in simile contesto.

4. *Costituzioni francesi repubblicane inattuate*

Dalla soluzione transitoria, che ricalcava quella adottata all'indomani della fuga di Varennes, sei ministri riuniti in paritario *Conseil exécutif provisoire* (15 agosto 1792), non differisce troppo, sul punto, il *projet* di Costituzione, redatto da Condorcet per il *comité*, a prevalenza girondina, della Convenzione nazionale eletta allo scopo (15 febbraio 1793): il *Conseil exécutif de la République* è composto di sette ministri di settore, dai quali sono staccati i tre commissari della Tesoreria nazionale, ed «è incaricato di eseguire e far eseguire tutte le leggi e decreti resi dal corpo legislativo» (tit. V, sez. I, art. 99-104 della numerazione consecutiva). Tanto ne è separato che «non potrà in alcun caso dare il suo parere su disposizioni legislative che dopo l'invito formale» a farlo (art. 155).

Nemmeno la prima Repubblica francese sarebbe, così, parlamentare. Il Parlamento monocamerale non può estromettere prima della scadenza il

Conseil, i cui componenti vengono eletti ogni anno per la metà, sicché, a regime, ciascuno resta in carica per un biennio. Per di più si tratta di elezione popolare individuale su base dipartimentale, assai complessa nel procedimento, comunque distinta da quella del corpo legislativo. In sintesi, subordinazione dell'esecutivo al legislativo negli atti da compiere, ma indipendenza nella durata in carica (salva sempre la messa in stato d'accusa) e, anzitutto, nella estrazione.

Soprattutto quest'ultima peculiarità, la elezione a sé dei ministri, risulta inaccettabile per i giacobini e i montagnardi della Convenzione, non sempre convergenti fra loro, specie sul ruolo dell'esecutivo (fra Robespierre e Saint-Just, in particolare). Più che nell'aula, dove il 29 maggio, grazie alla *Plaine*, passa ancora una *Déclaration* sostanzialmente conforme al testo di Condorcet, essi si fanno valere attraverso i comitati: con quello di salute pubblica, che progressivamente controllano dopo la estromissione della *leadership* parlamentare e ministeriale girondina (2 giugno 1793), pretesa e ottenuta dalla manifestazione popolare parigina (31 maggio), e con la mediazione tecnico-giuridica indispensabile di Hérault de Séchelles, approvano il 24 giugno la Costituzione rivoluzionaria destinata a maggior gloria eterna e non minore rinvio *sine die*.

Un *Conseil exécutif* di ben ventiquattro membri (art. 62), rinnovato per metà a ogni legislatura (art. 64), scelto dal corpo legislativo in una lista formata da candidati eletti nella misura di uno per dipartimento (art. 63), non ha più a che vedere con il *Conseil exécutif* di Condorcet, pur confermandosi che «non può agire che in esecuzione delle leggi e dei decreti del Corpo legislativo» (art. 65). Infatti è «incaricato della direzione e della sorveglianza dell'amministrazione generale» (ancora art. 659), «nomina, fuori del suo seno, gli agenti in capo dell'amministrazione generale della repubblica» (art. 66), determinati nel numero e nelle funzioni dal corpo legislativo medesimo (art. 67). Non sono ministri né i ventiquattro del *Conseil*, né tali agenti, che, si precisa, «non formano affatto un consiglio; sono separati senza rapporti immediati fra loro; non esercitano alcuna autorità personale» (art. 68).

5. *Costituzione francese repubblicana attuata*

La interposizione di un organo esecutivo collegiale paritario, numeroso nei componenti, non preposti individualmente a settori (ministeri), fra parlamento e vertici delle amministrazioni, le 'dirigenze', è linea costituzionale seguita lungo tutto il corso della prima Repubblica. La Costituzione del-

l'anno III (1795) la rettificherà, in proposito, soltanto nel ritorno a pochi membri, i cinque del Direttorio, che, come i sei più uno di Condorcet, costituiranno numero adeguato di un *cabinet*, un governo effettivamente collegiale. Sussisteranno, invece, la estrazione individuale dal parlamento a scadenza e – ancor più importante – la dipendenza individuale dei singoli ministri posti a capo delle rispettive amministrazioni.

Il «governo rivoluzionario fino alla pace», anche a tacere dalla sua netta deviazione autoritaria dallo sviluppo della forma di Stato democratica, sulla quale sorvola spesso e volentieri la storiografia ideologicamente orientata, non è regime parlamentare, né assembleare. Consiste, invero, semplicemente nell'assoggettamento ai comitati della Convenzione, al comitato di salute pubblica sopra gli altri, dell'intera organizzazione costituzionale e amministrativa pre-esistente.

La forma di governo non può essere parlamentare se governo e parlamento non sono due istituzioni distinte, ancorché formate con lo stesso personale politico. Non, quindi, se l'una è organo interno dell'altra. Il comitato di salute pubblica, che esercita funzioni di governo e che si dota allo scopo di proprio consistente apparato, non inquadrato in quello ministeriale, è, al pari degli altri comitati coevi, organo della Convenzione, come tale virtualmente confermato e rinnovato di frequente nei suoi componenti, perciò anche suscettibili di non rielezione. Tale sostituzione non sarebbe, però, 'sfiducia' del parlamento verso il governo.

D'altra parte, per la medesima ragione, non si tratta neppure di forma di governo assembleare (o, come si dice, convenzionale). La Convenzione non correrebbe giuridicamente il rischio di scioglimento anticipato se nella fase di «governo rivoluzionario» sostituisse il comitato di salute pubblica di continuo (la qual cosa, ovviamente, si guardava bene dal fare).

Il 10 aprile 1794, sotto il Terrore, il comitato, tramite la Convenzione, si libera persino dei suoi 'controllati', i ministri e il *Conseil exécutif provisoire*, che sopprime. Ma la 'reazione' di Termidoro non sa fare di meglio che la sovrapposizione paritaria di sedici comitati parlamentari alle commissioni esecutive prima istituite. Fino alla Costituzione dell'anno III resta pertanto un'aspirazione, non condivisa dalla maggioranza termidoriana della Convenzione, la stessa concentrazione del perdurante «governo provvisorio» in unico organo parlamentare.

Del dualismo fra il Direttorio esecutivo collegiale, subito articolato di fatto in settori affidati ai suoi componenti, e i singoli subordinati ministri si è detto. Di tale Costituzione, senza dubbio regressiva sotto il profilo

dell'elettorato e della eleggibilità, in generale dei diritti politici soggettivi, conviene aggiungere almeno che il bicameralismo di Consiglio dei cinquecento e Consiglio degli anziani era funzione della esclusività del potere legislativo del Parlamento (esonerato dal leggero veto sospensivo del presidente degli Stati Uniti e da quello pesante del re di cui alla Costituzione francese del 1791).

Non vi fu intrinseco vizio originario nel rapporto fra il Direttorio e il parlamento, che, senza poterlo 'sfiduciare', ne avrebbe sostituito un componente ogni anno. Risultò devastante invece la pretesa che la prima Costituzione repubblicana destinata a effettiva applicazione esordisse con un parlamento, bensì elettivo, ma intanto precostituito per due terzi dai convenzionali medesimi, i 'perpetui' che l'avevano approvata e sottoposta con successo a referendum popolare.

Le élites amministrative in Italia

di *Guido Melis*

1. *Le élites dell'unificazione*

Nel 1900 Francesco Saverio Nitti (deputato liberale, futuro ministro del Tesoro e poi nel 1919 per meno di un anno Presidente del Consiglio dei Ministri) pubblicò sulla rivista «La Riforma sociale» un articolo che avrebbe fatto epoca. Intitolato *La burocrazia di Stato in Italia* (sottotitolo: *Quali regioni danno un maggior numero d'impiegati?*), mirava a smantellare quello che al suo autore appariva il mito della eccessiva preponderanza dei meridionali nelle file della burocrazia della nuova Italia[1].

L'apparato amministrativo dello Stato, coagulatosi nel 1861 in netta continuità con i ministeri del Regno di Sardegna (il piccolo Stato che aveva assunto l'iniziativa del processo unitario estendendo i suoi confini con progressive annessioni sino a realizzare l'unificazione del Paese), era andato nel corso dei decenni parzialmente modificandosi. Dal punto di vista della composizione sociale, il primitivo ceppo della burocrazia italiana, interamente piemontese, si era via via integrato grazie alle progressive immissioni di impiegati provenienti dalle regioni del Centro e del Sud; e, sebbene l'impianto restasse interamente quello delle origini (come testimoniato dalla lunga vigenza dei regolamenti, rimasti più o meno gli stessi dei tempi di Cavour), linguaggi, stile amministrativo, prassi correnti si erano almeno in parte modificati grazie all'ingresso di giovani e meno giovani funzionari di origine napoletana, siciliana e, dopo la conquista di Roma nel 1870 e il trasferimento della capitale, anche laziale[2]. Di qui una ricorrente, vivace polemica (in prevalenza espressa in *pamphlet* antiburocratici e articoli di giornale) contro l'*escalation* dei meridionali agli uffici pubblici; e l'attribuzione a questo fattore «degene-

[1] F.S. NITTI, *La burocrazia di Stato in Italia. Quali regioni danno un maggior numero d'impiegati?*, in «La Riforma sociale», 1900, pp. 458 ss. Lo studio recente più attendibile sul tema è S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977.

[2] Sul punto G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996, specialmente pp. 39 ss.

rativo» delle prime disfunzioni o dei ritardi della burocrazia postunitaria. Meridionale, pletorica, parassitaria, la burocrazia era spesso rappresentata polemicamente come una vorace idrovora dedita a prosciugare le magre finanze dello Stato appena costituito.

L'articolo di Nitti (meno di 30 pagine fitte di numeri, statistiche, raffronti) smentiva adesso in modo clamoroso la tesi anti-meridionalista.

Innanzitutto, dati alla mano, Nitti negava che la burocrazia di Stato nella nuova Italia fosse cresciuta in modo abnorme, moltiplicandosi a dismisura per logiche autonome e corporative. Messi a confronto i dati relativi al 1891 della Francia, dell'Austria-Ungheria, del Belgio, della Spagna e della Romania, il saggio dimostrava che, in rapporto alla popolazione, il caso italiano non era stato per nulla scandaloso: 90.618 impiegati (tutti i dati si riferivano al 1891) contro i 416.000 della Francia, i 63.535 dell'Austria-Ungheria, i 47.880 del Belgio, i 51.268 della Spagna, i 20.006 della Romania; ma in proporzione su 1.000 abitanti, appena 3 impiegati in Italia contro gli 11 francesi, gli 8 belgi, i 4,8 romeni (in Austria-Ungheria 1,6; in Spagna ugualmente 3). Dunque un tasso di burocratizzazione mediamente basso.

Anche la media degli stipendi era stata in Italia, come dimostrava Nitti, tra le più basse d'Europa. Naturalmente – spiegava il professore con rigore da economista – non si potevano prendere queste cifre come assolute, essendovi tra i vari Paesi situazioni anche molto varie (il dato della Francia, ad esempio, comprendeva anche i maestri elementari mentre in Italia i maestri erano dipendenti dei Comuni, e quindi fuori statistica). Tuttavia che il problema degli stipendi non fosse in Italia particolarmente drammatico era confermato da una serie di altri segnali: l'ammontare delle pensioni, ad esempio (78 milioni in Italia: una delle cifre in assoluto e in percentuale più basse d'Europa)[3]. Da un confronto tra i ruoli delle amministrazioni civili e militari del 1859 (sommati i dipendenti dei vari Stati pre-unitari allora ancora esistenti), 1891 e 1898, Nitti dimostrava poi che «l'accrescimento degli impiegati [era] più una esagerazione che una realtà» e che anzi, dal 1891 al 1898, il personale dello Stato, piuttosto che aumentare, era viceversa diminuito (da 64.185 a 62.630 unità; e da una spesa in stipendi di 135.265.987 a 134.424.780)[4].

[3] «Ripartita per il numero degli abitanti, la spesa per le pensioni è di 10 franchi negli Stati Uniti, di 6 franchi in Francia, di 4,50 in Inghilterra, di 3,50 in Ispagna, di 3 in Germania, di 2,60 in Italia e in Grecia, di 2 in Belgio e in Austria-Ungheria, di 1 in Russia e di 0,30 in Norvegia» (F.S. Nitti, *La burocrazia di Stato in Italia*, cit., p. 459).

[4] *Ibidem*, p. 461.

Ma il nucleo del saggio (ed anche il suo aspetto metodologico più nuovo) riguardava l'estrazione geografica degli impiegati. Alla luce delle statistiche Nitti dimostrava infatti che l'Italia settentrionale continuava con larghissima prevalenza a rappresentare il grande serbatoio della burocrazia italiana, affiancata gradualmente negli anni dall'Italia centrale – da Roma e dalla sua provincia, soprattutto – ma non ancora da quella meridionale e insulare («l'Italia meridionale vivente dagli impieghi, quale è stata dipinta, non è mai esistita; non si tratta che di una immorale leggenda»)[5].

In particolare (e qui il dato ci interessa in modo specifico), questa emarginazione dei meridionali risultava evidente prendendo in considerazione l'amministrazione superiore dello Stato, le cosiddette *élites* amministrative. Fatto uguale a 100 il totale di queste categorie di alti funzionari e magistrati, il Piemonte forniva (il dato era del 31 dicembre 1897) il 25,3 dell'*élite*; la Liguria il 9; la Lombardia l'11,3%; il Veneto il 7,2. Tutto insieme il Nord rappresentava il 52,8% della *haute fonction*. Si dovevano poi calcolare gli alti burocrati provenienti dal Centro (Emilia-Romagna, 6,9%; Toscana 9,1; Marche 2,5; Umbria 1,1; Lazio 5,7%), per un totale del 25,3%. Dal Sud proveniva appena il 15,2% (quasi tutto dalla Campania, la regione di Napoli, che da sola forniva il 10,2%). Dalla Sicilia e dalla Sardegna (le due isole) provenivano rispettivamente appena il 4,5 e il 2,2%[6]. Commentava Nitti

«La situazione è dunque questa: mentre l'Italia settentrionale rappresenta appena il 36,8% di tutta la popolazione del Regno, ha 52,8% di tutti gli impiegati superiori; l'antico Regno delle Due Sicilie, rappresentando una massa di popolazione superiore, cioè 37,9%, ha appena 19,7% dell'amministrazione centrale superiore. Si parla della invadenza dei meridionali come di un fatto pericoloso; tolta invece la piccola zona della Campania, si può dire che tutto il resto quasi non esista. La politica, buona o cattiva che sia, è affidata, per quanto riguarda il personale superiore, quasi interamente ai settentrionali»[7].

Visto più da vicino, il campione di alti funzionari studiato da Nitti ci offre uno spaccato sufficientemente realistico della composizione delle *élites* amministrative italiane alla fine del secolo XIX: i prefetti erano all'epoca 75 (dei quali 39 settentrionali, e di essi 13 piemontesi); i generali erano 149 (dei quali 114 settentrionali, e di essi 69 piemontesi); gli intendenti di finanza (istituiti nel 1869 e distribuiti uno per ogni provincia) erano 69 (dei quali 15 piemontesi)[8].

5 *Ibidem*, p. 467.

6 La tabella è *ibidem*, p. 472.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*, p. 473.

Il quadro, naturalmente, andrebbe completato dalle altre categorie. I parametri per individuare le *élites* amministrative in Italia sono, considerando qui solo i quarant'anni iniziali dell'Italia unita, 1861-1899, per lo meno quattro: il primo parametro, più obiettivo, concerne il livello delle retribuzioni; il secondo la collocazione gerarchica all'interno della singola amministrazione di appartenenza; il terzo la partecipazione di queste *élites* amministrative alla più generale *élite* sociale e culturale del Paese; il quarto la partecipazione specifica all'*élite* politica (Camera, Senato, cariche governative).

Alla stregua di questi quattro parametri opportunamente incrociati fra loro, si possono individuare nell'*élite* amministrativa italiana dell'Ottocento, sia pure con le specificazioni che subito si diranno, le seguenti sei componenti:

1. gli alti magistrati ordinari (magistratura giudicante e inquirente);
2. gli alti magistrati amministrativi (i consiglieri di Stato, che dal 1890 divengono anche giudici amministrativi in senso pieno)[9];
3. i generali, ammiragli e assimilati;
4. gli ambasciatori;
5. i prefetti;
6. i direttori generali (comprendendo in questa categoria anche i segretari generali e altre figure di vertice dei singoli ministeri quali ad esempio gli ispettori generali ecc.)[10].

[9] In realtà anche nei periodi precedenti il Consiglio di Stato, composto dalle tre sezioni consultive, aveva però espletato parziali funzioni giurisdizionali, espressamente attribuitegli sia pure in casi circoscritti dalla legge.

[10] I segretari generali furono una figura mista, politico-burocratica. Nell'ordinamento Cavour (Regno di Sardegna, 1853), poi ereditato dall'amministrazione dell'Italia unita, erano previsti al vertice di ogni ministero, al di sopra del direttore generale e come collegamento tra la struttura propriamente burocratica e il ministro (naturalmente di estrazione politica). I segretari generali erano spesso essi stessi funzionari, ma la loro carica era a tempo, collegata alla permanenza del ministro che conferiva loro l'incarico, esaurito il quale ritornavano nella loro collocazione primitiva dentro l'amministrazione. Crispi nel 1888 abolì il segretario generale in quasi tutti i ministeri (esclusi gli Esteri e la Guerra), sostituendolo con una sorta di vice-ministro politico, il sottosegretario di Stato, cui attribuì anche compiti di rappresentanza del Governo in Parlamento. Sul tema cfr. S. RUDATIS, *I Segretari generali dei ministeri: amministrazione e politica (1848-1888)*, Milano 1986.

2. *Gli anni dell'«osmosi»*

Quanto all'alta magistratura, i dati elaborati da Pietro Saraceno (lo storico che più ha lavorato sul tema) consentono di averne, almeno per i primi tre decenni dopo l'unificazione, un quadro piuttosto nitido[11]. Basandosi su varie fonti (ma soprattutto sulla serie dei *Calendari generali del Regno*[12], l'annuario complessivo che l'amministrazione italiana pubblicava su se stessa e che uscì sino agli anni Venti del Novecento) Saraceno è giunto a isolare le biografie di 139 presidenti di tribunale e 141 procuratori del re, a capo, dopo l'unità, dei 142 tribunali sparsi lungo il territorio nazionale (il dato di Saraceno si riferisce al 1866; due presidenze di tribunale, Napoli e Potenza, erano quell'anno vacanti)[13]. Studiate da vicino queste 280 biografie offrono un quadro d'insieme significativo. Innanzitutto emerge una provenienza socio-economica omogenea (seppure con qualche piccola eccezione che Saraceno puntualmente segnala)[14] nel senso dell'appartenenza comune degli alti magistrati a famiglie di piccola nobiltà o di

[11] Cfr. in particolare P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma 1979; dello stesso autore, si vedano inoltre *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in «Clio», 1983, 3, pp. 387 ss.; *Le statistiche giudiziarie italiane. Saggio bibliografico*, in «Clio», 1984, 1, pp. 133 ss.; P. SARACENO (ed), *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma 1988 (ove cfr. specialmente P. SARACENO, *Retribuzioni e condizioni economiche dei magistrati italiani dall'unità alla grande guerra*, pp. 241 ss.); *Storia della magistratura italiana*, I: *Le origini. La magistratura del Regno di Sardegna*, Roma, 1993; *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848-1951)*, in «Clio», 1993, 3, pp. 509 ss.; *Il reclutamento dei magistrati italiani dall'unità al 1890*, in A. MAZZACANE - C. VANO (edd), *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, Napoli 1994, pp. 537 ss.; *Giudici*, in B. BONGIOVANNI - N. TRANFAGLIA (edd), *Dizionario storico dell'Italia unita*, Roma - Bari 1996, pp. 389 ss.; *La magistratura del regno di Sardegna dal crollo dell'antico regime al 1859*, in «Clio», 1997, 4, pp. 631 ss.; *I magistrati savoiardi del 1860 nel giudizio del procuratore generale Millevoye*, in «Clio», 1998, 1, pp. 55 ss.; *Bibliografia di storia della magistratura in età contemporanea*, Roma 1998.

[12] I *Calendari generali del Regno* furono una preziosa pubblicazione, uscita per tutto il periodo 1861-1925. Edita a cura del ministero dell'Interno, raccoglievano le alte cariche dello Stato, l'intero complesso dei ministeri (con indicazione puntuale delle strutture organizzative e dei responsabili e componenti degli uffici), nonché il quadro dell'amministrazione nelle province. A questa fonte possono ora accostarsi, ma solo per alcune amministrazioni, i volumi G. MELIS (ed), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, I-IV, Bologna 1992.

[13] P. SARACENO, *Il rinnovamento del personale giudiziario*, cit., p. 21.

[14] *Ibidem*, p. 24.

«una borghesia più o meno ricca di denaro e di prestigio». L'estrazione sociale omogenea caratterizzava anche magistrati di provenienza regionale diversa, confermando così un dato molto importante e universalizzabile: le *élites* italiane, pur divise dalla storia particolare delle rispettive regioni preunitarie, si riunificarono però nel periodo postunitario nella comune adesione a un unico modello di civilizzazione alto e medio-borghese[15].

La formazione dei magistrati, una volta conseguita la laurea in giurisprudenza, avveniva sostanzialmente «sul campo», nelle sedi cui erano progressivamente destinati e attraverso il sistema delle note riservate che i capi degli uffici vergavano nei loro fascicoli personali. Una complessa strategia governava, dagli uffici del ministero di Grazia e Giustizia, tutti i trasferimenti nei tribunali, sino all'agognata destinazione finale, che per l'alta magistratura era di solito la Cassazione e che dopo il 1870 divenne sempre più spesso la Corte di Cassazione di Roma[16].

Nell'*élite* analizzata da Saraceno risultavano frequenti le relazioni di parentela[17]: il familismo italiano (cioè la solidarietà all'interno della cerchia parentale) agiva evidentemente per la sua parte; ma più in generale l'identità dei cognomi derivava dalla stessa ristrettezza stessa dell'*élite*.

Quanto all'estrazione professionale e politica, l'indagine mette in luce come una quota consistente del corpo fosse stata nominata dopo il 1861, data dell'unificazione nazionale, talvolta direttamente come capi dei tribunali, senza cioè avere alle spalle la consueta «carriera». Dei circa 3.300 magistrati in servizio nel 1857 negli antichi Stati, nel 1864 ne restavano in organico solo poco più di 2.000. Gli altri, al netto del *turn over* anagrafico, erano stati «epurati», perché giudicati poco affidabili nel nuovo regime. Fu quella – osserva Saraceno – forse la sola vera «epurazione» subita dai magistrati in Italia, giacché non avrebbero avuto alcuna efficacia le due successive promosse dal fascismo e poi dall'antifascismo[18].

In sintesi, l'alta magistratura italiana sembra connotata dopo l'unità per una certa discontinuità con il passato preunitario (sebbene molto mitigata dalla sostanziale continuità degli inidirizzi giurisprudenziali), per l'origine

[15] Sul tema gli studi sono ancora frammentari. Spunti interessanti in A.M. BANTI, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Roma 1996.

[16] Sino al 1923 esistettero in Italia cinque Corti di Cassazione: Torino, Firenze, Roma, Napoli e Palermo; la Cassazione penale era però già stata unificata a Roma nel 1888 (L. 6 dicembre 1888, n. 5825); quella civile lo fu con il RD 24 marzo 1923, n. 601.

[17] P. SARACENO, *Il rinnovamento del personale giudiziario*, cit.

[18] *Ibidem*, pp. 30 ss.

sociale univoca di tipo alto e medio-borghese (o piccolo-nobiliare) e per la ristrettezza e la compattezza del gruppo sociale, nel quale ricorrono frequentemente legami parentali e ereditarietà nell'impiego[19].

Sugli stipendi dei magistrati lo stesso Saraceno, e poi sulla sua scorta più recentemente Gian Carlo Jocteau[20], hanno mostrato come esistesse sin dall'inizio una forbice notevole (più larga, sembra di capire, che non in altre categorie amministrative) tra i massimi e i minimi retributivi: i primi (primo presidente o procuratore generale della Corte di Cassazione) si aggiravano nel 1861 sulle 15.000 lire l'anno (e più o meno su quello standard di sarebbero mantenuti sino almeno al 1915); i secondi, gli stipendi bassi, al momento dell'unificazione potevano limitarsi anche alle appena 1.900 lire dei pretori (come, qualche anno più tardi, quel Rodolfo Fischer al quale Saraceno ha dedicato uno studio specifico)[21]; e sarebbero poi lievitati sino alle 3.000 dei primi anni del Novecento per toccare solo nel 1915 le 4.500[22]. Tra i due estremi, si avvicinavano ai primi presidenti di Cassazione solo i primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello e i presidenti di sezione di Cassazione (12.000 lire all'anno nel 1861), mentre i giudici di tribunale, con 2.600 lire annue erano più simili ai pretori che non ai loro diretti superiori gerarchici.

Si può dunque concludere su questo punto che sino a tutto l'Ottocento (e poi anche nel corso del quindicennio successivo) l'*élite* della magistratura ordinaria si riduceva a poche decine di posti eccellenti. Anche se la stessa bassa magistratura (pure autrice negli anni di centinaia di *cahiers de doléances* sulla sua indigenza economica) appare nelle statistiche generali delle retribuzioni dei dipendenti pubblici comunque più favorita di altre categorie (alla fine dell'Ottocento, ha ricordato Jocteau citando Stefano Merli, una famiglia operaia viveva con 700 lire all'anno; un insegnante di scuola media prendeva sulle 1.000 lire e un preside di liceo 3.600)[23].

[19] A proposito, più in generale, della continuità delle carriere di Stato, nonostante i rivolgimenti e le cesure della storia politica e costituzionale, cfr. la bella indagine condotta sulla famiglia Winspeare (Antonio, 1840-1913, fu prefetto del Regno d'Italia) da M.N. RIZZO, *Potere e «Grandi Carriere». I Winspeare (secc.XVIII-XX)*, Galatina (Lecce) 2004.

[20] G.C. JOCTEAU, *I magistrati*, in G. MELIS (ed), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Napoli 2003, pp. 95 ss.

[21] P. SARACENO, *Vita e carriera del pretore Rodolfo Fischer (1865-1904), ricostruite sulle carte del suo fascicolo personale*, in «Annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università di Roma», 1979-1980, pp. 241 ss.

[22] G.C. JOCTEAU, *I magistrati*, cit., p. 96.

[23] *Ibidem.*

La percezione dello *status* del magistrato era tuttavia nell'Italia dell'Ottocento piuttosto alta. Saraceno ha mostrato come vigesse per tutto questo primo periodo della storia d'Italia una profonda «osmosi»[24] tra alti magistrati e ceto politico; e come gran parte del campione di alti magistrati da lui considerato avesse avuto dei trascorsi in qualità di deputato alla Camera, o avesse preso parte con responsabilità di ministro al governo del Paese o fosse contemporaneamente, grazie alle apposite «categorie» degli ex-alti magistrati dalle quali secondo lo Statuto albertino il re «estraeva» i nuovi senatori, membro del Senato del Regno. Di qui una presenza molto considerevole degli alti magistrati nell'*élite* complessiva che guidava il Paese. Gran parte della legislazione di settore sulla giustizia, ad esempio, passava in Parlamento nelle mani di deputati e senatori che erano stati o erano contemporaneamente membri del corpo giudiziario; così come rilevante era la partecipazione dei magistrati alla gestione del ministero di Grazia e Giustizia. In termini poi più propriamente sociali i capi della magistratura si collocavano, a Roma come nelle province, al vertice della scala economico-sociale.

Diverso, ma solo parzialmente, fu il caso dei consiglieri di Stato. Intanto per il numero ridotto dei componenti di questo specifico segmento delle *élites* dello Stato: nel 1861 e negli anni seguenti essi ammontavano ad appena 26 membri in carica, inseriti nelle tre sezioni nelle quali si articolava all'epoca l'istituzione, distinti in presidenti di sezione e consiglieri (oltre, naturalmente, al presidente del Consiglio di Stato)[25].

Dopo l'unità (anzi dal 1859 al 1874) il Consiglio fu ininterrottamente presieduto da Luigi Des Ambrois de Névache, nobile, giurista, magistrato ma allo stesso tempo uomo di amministrazione attiva (era stato tra l'altro intendente generale di divisione nell'amministrazione sabauda), già ministro dell'Interno, dei Lavori Pubblici e dell'Agricoltura nel Regno di Sardegna, membro autorevolissimo prima del 1848 del Consiglio di conferenza per la concessione dello Statuto («vero redattore dello Statuto», lo avrebbe anzi definito nel 1907 Giolitti).

[24] Sull'osmosi, più in generale tra la amministrazione e la politica, cfr. S. CASSESE, *L'amministrazione dello stato liberale-democratico*, in S. CASSESE, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano 1974, pp. 12-13; R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino 1975, pp. 97 ss.

[25] La figura, pure esistente, del referendario va considerata a parte: i referendari erano, in base alla legge del 1859, in numero di sei, e assumevano «in sede contenziosa, una posizione simile a quella del pubblico ministero nella giurisdizione ordinaria», fungendo invece in sede consultiva da supplenti dei consiglieri impediti (così E. GUICCIARDI, *Consiglio di Stato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Torino 1959, p. 189).

Nel Consiglio da lui saldamente guidato, almeno 10 dei 26 membri furono di estrazione aristocratica (senza considerarne un paio insigniti del titolo nobiliare a compenso dei servizi resi allo Stato); 15 furono torinesi o delle province contigue alla prima capitale del Regno; la stragrande maggioranza provenne (sebbene la legge non ne facesse un requisito obbligatorio) dalle carriere amministrative o giudiziarie (o tutte e due insieme); 12 furono già deputati e qualcuno senatore; diversi ex ministri; alcuni (pochi, per la verità) reduci dalle battaglie del Risorgimento[26].

Le cose cambiarono parzialmente nei decenni successivi, quando, con il passare del tempo, la componente amministrativa avrebbe assunto il predominio sulle altre estrazioni. Una rassegna sulle biografie dei 53 consiglieri di Stato succedutisi tra il 1865 e il 1889 ha ad esempio dimostrato che solo 12 di essi furono ex magistrati, solo 14 ex professori universitari e ben 27 (28 anzi, se si calcola un consigliere che cumulava due diverse estrazioni) ex funzionari dell'amministrazione dello Stato[27].

In un certo senso il Consiglio di Stato (come per altri versi il Senato) fu, sin da questi primi anni di vita unitaria, una sorta di *élite* delle *élites*: raccolse cioè esponenti delle principali magistrature, uomini illustri dell'università, specialmente (come si è appena visto) alti funzionari dei vari ministeri. Le retribuzioni furono le più elevate della scala gerarchica dello Stato: nel 1865 il presidente percepiva 15.000 lire annue, i tre presidenti di sezione 12.000, i consiglieri 9.000; i referendari, a seconda della classe, da 5.000 a 6.000[28]. Fortissimo fu il legame tra il Consiglio (organo consultivo del re, ma subito anche e soprattutto dell'esecutivo) e le attività di governo: sia nella forma della frequente presenza dei membri del corpo nei ministeri postunitari, sia, soprattutto, in quella della loro partecipazione a commissioni di studio, gruppi di lavoro e collegi di esperti; sino all'approdo definitivo, quando l'articolazione del governo si fece più complessa, della loro chiamata nei gabinetti ministeriali.

Nel caso degli alti gradi militari la formazione di un'*élite* avvenne invece con tempi e modalità più complessi. Giorgio Rochat (il più acuto degli storici militari italiani) ha di recente evidenziato come, subito dopo

[26] Cfr. G. MELIS, *Il Consiglio di Stato*, in L. VIOLANTE, in collaborazione con L. MINERVINI (edd), *Legge Diritto Giustizia* (*Storia d'Italia.* Annali, 14), Torino 1998, pp. 82 ss.

[27] G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Silvio Spaventa*, in *Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica*, Atti del convegno, Bergamo 26-28 aprile 1990, Napoli 1991, pp. 151 ss. (in particolare p. 155).

[28] I dati *ibidem*, p. 163 n.

l'unificazione nazionale, si fosse passati dai 3.000 ufficiali del piccolo esercito sardo-piemontese ai 16.000 di quello italiano, e ciò per le larghe immissioni di un'ufficialità che si era formata negli eserciti degli Stati preunitari disciolti. La scelta di assorbire questa massa di quadri superiori nel nuovo esercito era stata naturalmente obbligata, anche per evitare che permanesse fuori dell'esercito regolare una quota così elevata di uomini addestrati alle armi (e al comando), senza più divisa né soldo e dunque disponibili a qualunque avventura. Si aggiunga che nel corso delle guerre risorgimentali si era valorosamente battuto a fianco dell'esercito regolare piemontese un composito esercito di volontari, spesso giovanissimi, affluiti soprattutto sotto le bandiere irregolari di Giuseppe Garibaldi: inquadrare il volontariato garibaldino e «regolarizzarlo» (anche politicamente: per lo più si trattava di giovani repubblicani, da «conquistare» alla causa monarchica) fu una delle parole d'ordine del nuovo Stato, e non per caso quello che era stato il principale luogotenente di Garibaldi nell'impresa della conquista della Sicilia e dell'Italia meridionale, Nino Bixio, divenne poi un importante generale del nuovo esercito regolare del re d'Italia. In ogni caso il modello unitario imposto alla nuova ufficialità così affrettatamente reclutata fu quello tradizionale piemontese, sperimentato in due secoli almeno di guerre europee: come ha osservato Rochat, negli anni seguenti «una severa selezione interna ridusse gli ufficiali a 14 mila, in pochi anni eliminando chi non accettava le regole dell'istituzione»[29].

L'esercito fu subito (e sarebbe rimasto a lungo) un corpo fortemente gerarchicizzato. Ancora nel 1910 – ricorda Rochat – gli ufficiali erano 13.000, dei quali l'85% tenenti o capitani, il 14% ufficiali superiori e solo l'1% generali. Una disparità vistosa divideva gli stipendi dei vertici militari da quelli della base (secondo recenti calcoli i giovani ufficiali non erano pagati poco, se si raffrontavano le loro paghe con quelle del resto dell'amministrazione civile: ma erano obbligati a frequenti trasferimenti di sede e a mantenere un elevato decoro nella vita mondana e di rappresentanza)[30]. I generali, e in genere gli ufficiali superiori, potevano dirsi certamente un'*élite* interna (per la distanza gerarchica che li isolava dal resto dei subalterni e per i *benefit* dei quali godevano) ma potevano anche essere definiti come una quota nient'affatto marginale del sistema esterno delle *élites*, cioè del *top level* dell'intero Paese. Membri del Senato del Regno (attraverso il canale d'accesso delle specifiche categorie

[29] *Iidem*, p. 43.

[30] Così V. CACIULLI, *La paga di Marte. Assegni, spese e genere di vita degli ufficiali italiani prima della grande guerra*, in «Rivista di storia contemporanea», 1993, 4, pp. 145 ss.

militari), avvocati in Parlamento della lobby dell'Esercito e della Marina, i generali, ammiragli ecc. costituivano la punta di un iceberg (quello, appunto, militare) nel quale vigevano regole di vita, codici d'onore, abitudini sociali fortemente differenziate da quelle civili. Le scuole militari (forse l'unico caso in Italia di persistenza di un sistema di *grandes écoles*) garantirono l'unitarietà e il livello tecnico del reclutamento. Con la fine dell'Ottocento, tuttavia, si assistette anche in questo mondo separato a un contraddittorio processo di «borghesizzazione» (la stessa estrazione degli alti ufficiali, inizialmente solo ed esclusivamente aristocratica, tese a divenire alto e persino medio-borghese).

Sugli ambasciatori (e più in generale sulle tre «carriere» che componevano nell'Ottocento il personale del ministero degli Esteri: gli ambasciatori, i consoli e gli «interni») possiamo contare sulla vasta indagine sul periodo 1861-1915 promossa ormai circa vent'anni fa dall'*équipe* di ricercatori dell'Università di Lecce guidata da Fabio Grassi Orsini[31].

Un primo dato riguarda coloro che provenivano da esperienze nelle diplomazie degli Stati pre-unitari, che sull'insieme dei funzionari delle tre carriere entrati in servizio in quel periodo 1861-1915 (in tutto furono 866), risultarono essere 125, pari al 14,4% del campione complessivo; di essi 47 (il 37,6%) erano nati a Torino, 58 (46,4%) nelle altre province del Piemonte, solo 20 (16%) fuori dei confini del vecchio Regno di Sardegna.

Ma il gruppo piemontese non solo era egemone tra gli ex diplomatici preunitari. Manteneva infatti una netta primazia anche nell'ambito del campione complessivo, cioè fra i nuovi reclutati del periodo postunitario: sul totale dei funzionari censiti, 200 risultavano infatti i piemontesi (23%), seguiti per numero, ma a grande distanza, dai toscani (79, il 9,12%), dai lombardi (77, l'8,89%), dai campani (72, l'8,31%), dai laziali (61, il 7,04%), dai liguri (51, il 5,9%) dai veneti (44, il 5,08%), dagli emiliano-romagnoli (42, il 4,85%) e infine dai siciliani (37, il 4,27%).

Ancora più incisiva era la percentuale dei piemontesi (e più in generale dei settentrionali) se, invece di prendere in considerazione tutte le tre carriere, ci si restringeva a quella diplomatica soltanto, la più prestigiosa

[31] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE. DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica*, Roma 1986; da vedere anche UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE. DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Repertorio bio-bibliografico dei funzionari del Ministero degli Affari Esteri*, Roma 1987.

e retribuita (gli ambasciatori)[32]. I dati dimostravano che questa particolare *élite* era, negli anni dopo l'unificazione prevalentemente settentrionale, salvo una vistosa incrinatura di questa tendenza che gli autori dell'indagine collocavano all'incirca nel primo quindicennio del Novecento: a quella data, forse anche per effetto della nuova politica di Giolitti[33], la tradizionale composizione della diplomazia italiana si era modificata per l'innesto sulla primitiva componente settentrionale di un folto gruppo di diplomatici provenienti dal Lazio e da Roma in particolare. Ciò avrebbe parzialmente modificato l'estrazione di classe della diplomazia italiana: mentre nell'Ottocento prevaleva largamente l'origine aristocratica, con gli inizi del secolo si sarebbe manifestata una crescente (anche se forse non ancora dominante) presenza di giovani diploimatici provenienti dall'alta e persino media borghesia[34].

L'indagine coordinata da Grassi Orsini consente anche alcune altre acquisizioni: la diplomazia italiana tendeva a mantenere una forte coesione di corpo, a «resistere» cioè ai mutamenti di governo (il passaggio dalla Destra alla Sinistra, nel 1876, non aveva ad esempio provocato eccessivi sconvolgimenti; l'estensione del diritto di voto nel 1882 non sembra essersi riflessa in termini «democratici» sul reclutamento dei diplomatici); tendeva anche a mantenere le proprie strategie matrimoniali, tutte giocate all'interno dell'ambiente aristocratico con qualche preferenza per matrimoni con esponenti della nobiltà estera. Una prima rottura di alcune di queste costanti si sarebbe però registrata nel periodo 1887-1897, grazie specialmente alla forte azione di rinnovamento impostata dal ministro degli Esteri e Presidente del Consiglio Francesco Crispi (che si servì per questa sua politica di rottura specialmente del suo stretto collaboratore Alberto Carlo Pisani Dossi, un diplomatico che, più noto come Carlo

[32] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE. DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica*, cit., pp. 31-32.

[33] *Ibidem*, p. 106: «durante il governo dell''uomo di Dronero' la componente laziale raggiunge il 15,3% (rispetto al 4,4% del 1877-87)». Cresce nello stesso periodo anche la componente campana (12,7% contro il 9,9% del 1877-87) e quella siciliana (11,9% contro il precedente 4,4). La componente piemontese è ferma al 12,7%.

[34] A questo proposito bisogna ricordare che vigeva agli Esteri, a differenza che in tutte le altre amministrazioni, il requisito della «rendita», ossia la disponibilità di una certa somma o entità patrimoniale a garanzia del giovane che vinceva il concorso di ammissione. Comunque cfr. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE. DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Indagine statistica*, cit., p. 107: la componente borghese nel 1901-1915 raggiunge quella aristocratica (48,3% contro 51,5%).

Dossi, fu anche uno dei grandi scrittori della Scapigliatura lombarda, una corrente innovatrice della letterarura italiana di fine Ottocento)[35]. Tuttavia, nel complesso, il quadro della vecchia diplomazia mantenne anche in quegli anni le sue posizioni, appoggiandosi, per il tramite del segretario generale Giacomo Malvano (futuro senatore e presidente del Consiglio di Stato, nemico giurato di Pisani Dossi) alla destra liberale di Di Rudinì, ostile a Crispi e al suo progetto di rinnovamento autoritario dello Stato liberale[36].

Le forme di selezione dell'*élite* furono, nel campo diplomatico, quelle del concorso pubblico, bandito regolarmente dalla fine degli anni Sessanta per le tre carriere. Va detto qui, anche in riferimento alle altre *élites* amministrative, che a partire più o meno da quella data il concorso (e con esso il criterio del merito) si era affermato come fisiologica porta d'accesso alle carriere amministrative: ciò era accaduto, più o meno negli stessi anni, in tutti i ministeri, sebbene la normativa concorsuale restasse affidata ai decreti ministeriali piuttosto che a una legge (il che consentiva vistose diversità nelle procedure e nei criteri di giudizio)[37]. Agli Esteri, in particolare, i primi concorsi furono ininterrottamente gestiti da un ristretto numero di commissari, tra i quali spicca la personalità di Terenzio Mamiani, uno dei padri nobili del Risorgimento, che presiedette praticamente quasi tutte le commissioni dagli anni Sessanta agli anni Ottanta[38]: e che in questa sua veste dettò letteralmente le regole delle prove concorsuali, ispirando la serie dei decreti ministeriali che le codificarono gradualmente nel tempo. Detto ciò, tuttavia, non c'è dubbio che, prima ancora delle prove di concorso, contasse per i diplomatici una selezione «naturale» connessa a un complesso di fattori, alcuni oggettivi ma altri imponderabili: la nascita, l'educazione, la capacità di stare in società, il buon possesso di almeno tre lingue straniere, i legami familiari,

[35] Su Dossi, o Pisani Dossi, cfr. specialmente gli studi di Enrico Serra, culminati nel volume E. SERRA, *Alberto Pisani Dossi diplomatico*, Milano 1987.

[36] Sul punto cfr. ora G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., pp. 169-170.

[37] Sul punto cfr. i saggi raccolti in S. CASSESEE - J. PELLEW (edd), *Le système du merit. The Merit System*, in «Cahier d'Histoire de l'Administration», 1987, 2. Le ricerche italiane sono state pubblicate anche nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1987, 2, e sono: R. UGOLINI, *Il criterio del merito nel Ministero della pubblica istruzione (1848-1900)*; G. MELIS, *Il sistema del merito nel Ministero degli affari esteri (1861-1887)*; E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero degli Interni*, rispettivamente alle pp. 417 ss., 429 ss. e 449 ss.

[38] G. MELIS, *Il sistema del merito nel Ministero degli affari esteri*, cit.

e naturalmente il requisito di una certa solidità patrimoniale propria e della famiglia di origine. L'*élite*, insomma, era in questo caso prima *élite* sociale e poi, in conseguenza, anche *élite* amministrativa.

I prefetti del Regno rappresentarono un'altra *élite* amministrativa di grande rilievo per tutto il corso dell'Ottocento. Essi appartennero per lo più a quella prima generazione che Enrico Gustapane ha definito «i grandi prefetti dell'Unificazione», volendone sottolineare il ruolo decisivo nell'assicurare l'adesione delle nuove province appena «liberate» al nuovo regime unitario[39]. Come hanno dimostrato lo stesso Gustapane e Pietro Saraceno, i prefetti nominati dopo il 1861 furono, per esperienze politiche precedenti, capaci di interpretare il ruolo con grande autonomia; essendo poi in prevalenza giovani (quarantenni o giù di lì) conservarono a lungo il controllo della funzione, restando sulla scena sino almeno agli anni Ottanta inoltrati. Le caratteristiche di gruppo di questa prima generazione si possono compendiare nell'autorità e prestigio dei suoi esponenti, nella confidenza con la classe politica di governo (della quale, spesso, secondo un caratteristico *turn over* questi prefetti facevano temporaneamente parte, ricoprendo posti di responsabilità nei vari ministeri), nella perfetta aderenza con la borghesia alla guida del processo di unificazione nazionale.

Gli studi di Nico Randeraad hanno mostrato efficacemente quali margini di discrezionalità avesse il prefetto nell'applicazione delle direttive del Governo in province lontane, poco conosciute e unite da vincoli ancora provvisori all'unità nazionale appena costituita[40]. Più che comportarsi «alla napoleonica», come ferrei portatori di un comando proveniente dal centro, i prefetti italiani furono dunque intelligenti e duttili mediatori tra centro e periferia. Stipendiati con ottime retribuzioni, tali da porli al vertice della scala economica dell'amministrazione, i prefetti derivavano la loro nomina dalla fiducia del Governo, che poteva non solo sceglierli al di fuori dell'amministrazione ma licenziarli o trasferirli a suo piacimento. Tuttavia la loro abilità nel garantire i rapporti con la periferia, la natura originale della loro missione (in parte amministrativa – erano responsabili della struttura periferica dell'amministrazione statale e vigilavano

[39] E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, 4, pp. 1034 ss.

[40] Specialmente N. RANDERAAD, *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam 1993; poi in italiano, N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1997; cfr. anche dello stesso autore, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, 1, pp. 202 ss.

su Comuni e Province –, in parte però politica – avevano il compito di «interpretare» la politica del Governo), la loro stessa alta professionalità ne fece quasi subito un corpo compatto e difficilmente assoggettabile alla politica di partito. La prassi, ad esempio, di nominare i prefetti fuori dalla carriera (esisteva una carriera provinciale del ministero dell'Interno che, incrociandosi con quella centrale, forniva i quadri alle prefetture) fu di fatto ridotta a casi eccezionali; prevalse invece, pur nel mutare delle maggioranze parlamentari, l'abitudine a confermare i prefetti, tutt'al più «ruotandoli» tra prefetture più o meno importanti, così da garantire sempre al governo di turno il massimo della collaborazione. Peraltro i prefetti stessi maturarono già nell'età liberale una visione di se stessi e dei propri compiti istituzionali come servitori dello Stato, sicché anche la natura fortemente politica della loro missione non scalfì quasi mai una sostanziale neutralità nei confronti dell'alternarsi al governo delle varie fazioni dello schieramento borghese-liberale. Ciò, naturalmente, con qualche eccezione e finché il gioco dell'alternanza politica restò nell'ambito dello schieramento borghese e liberale che aveva guidato il Risorgimento.

Ai prefetti dell'età postunitaria possono forse essere accostati infine i grandi direttori generali dei ministeri. Sul tema ha di recente studiato Marina Giannetto (prima di lei si debbono soprattutto segnalare alcune elaborazioni di Giovanna Tosatti sulla crescita delle direzioni generali nei ministeri)[41]. In una interessante ricerca a carattere di sociologia storica Árpád von Klimó ha comparato l'*élite* amministrativa italiana immediatamente postunitaria con la coeva *élite* prussiana, soffermandosi in particolare proprio sui direttori generali[42].

Da questa prima serie di studi emergono alcuni dati così sintetizzabili:

- come nelle altre categorie esaminate, anche i direttori generali furono nel periodo in esame prevalentemente settentrionali (secondo Randeraad i direttori generali e capi di divisione dell'Interno furono per il 56,9%

[41] M. GIANNETTO, *I direttori generali*, in G. MELIS (ed), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, cit., pp. 165 ss. Illuminante anche G. TOSATTI, *Introduzione*, in *II. Il Ministero dell'interno*, a cura di G. TOSATTI, in G. MELIS (ed), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica*, cit., specialmente pp. 32-33, dove si pubblica anche una tabella relativa al numero delle divisioni, sezioni e direzioni generali all'Interno tra il 1862 e il 1943: emerge chiaramente la tendenza alla moltiplicazione delle direzioni generali e delle divisioni.

[42] Á. VON KLIMÓ, *Staat und Klientel im 19. Jahrhundert. Administrative Eliten in Italien und Preußen im Vergleich 1860-1918*, Köln 1997; poi in traduzione italiana, *Tra Stato e società. Le élites amministrative in Italia e in Prussia (1860-1918)*, a cura di M. TOSTI-CROCE, con prefazione di G. MELIS, Roma 2002.

provenienti dal Nord)[43], anche se in alcuni ministeri l'alta burocrazia assunse precocemente una composizione più equilibrata (alle Finanze, ad esempio, dove secondo i calcoli di Mariuccia Salvati solo il 32,77% proveniva dal Nord mentre il 39,21% dal Sud)[44];

- il livello delle retribuzioni dei direttori generali restò per tutto l'Ottocento elevato, ma la forbice tra stipendi alti e stipendi bassi tese a ridursi anziché ad allargarsi. In altri termini la politica retributiva messa in atto nei ministeri mirava ad avvicinare e non a separare le varie classi stipendiali, accorpandole nei livelli medi della scala gerarchica piuttosto che scinderle tra alti e bassi stipendi;
- i direttori generali dei ministeri non appartennero, come altre *élites*, all'aristocrazia ma piuttosto alla media borghesia;
- i primi direttori generali fecero parte dell'*élite* complessiva del Paese ma la rapida crescita del loro numero ne ridusse ben presto in termini assoluti il prestigio sociale (ciò, naturalmente, con eccezioni: il direttore generale dell'Amministrazione civile, al ministero dell'Interno, ha maggiore influenza ad esempio di altri suoi colleghi di pari grado ma di altra amministrazione)[45].

L'altra burocrazia dei ministeri, insomma, non fu economicamente ricca; ma in compenso i suoi esponenti, nei primi quattro decenni dopo l'unificazione furono stabilmente inseriti nella classe dirigente nazionale; godettero peraltro di una serie di indennità supplementari allo stipendio o di *benefit* (un «fuori-busta» piuttosto cospicuo: partecipazione a commissioni di esame, presenza in comitati di studio e d'inchiesta, missioni in provincia, ispezioni speciali, incarichi nei gabinetti ministeriali e nelle segreterie dei ministri). Il loro tenore di vita fu in generale piuttosto elevato; una serie di onorificenze (sino all'ambitissimo conferimento della croce dell'Ordine Mauriziano) compensò spesso a livello simbolico la ristrettezza dei mezzi materiali.

Del resto, in un sistema di vertice tanto ristretto, il direttore generale giocò anch'egli (come d'altra parte i prefetti, i consiglieri di Stato, gli

[43] Il dato, riferito nel saggio di Marina Giannetto (*I direttori generali*, cit., p. 179) è in N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari*, cit., pp. 202 ss.

[44] M. SALVATI, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma - Bari 2002, tabb. 6 II e 7.

[45] Cfr., anche se su un periodo successivo, I. DI PAOLA, *La direzione generale dell'amministrazione civile e i suoi direttori generali tra il 1930 e il 1943*, in «Instrumenta», 3, maggio-agosto 1999, 8. pp. 811 ss.

alti magistrati) più ruoli in commedia: fu spesso, in stagioni differenti della sua carriera, oltreché direttore generale prefetto, oppure capo di gabinetto del ministro, o ancora, alla fine della sua parabola amministrativa, consigliere di Stato e senatore del Regno. Esemplare l'esperienza di Gaspare Finali, autore agli inizi del Novecento di un corposo volume di *Memorie*: la sua biografia si estese dal 1848 al 1900 e oltre; patriota a 19 anni nella sua Cesena, riparò esule a Torino, dove divenne uno dei *leader* dell'emigrazione. Eletto deputato subito dopo l'unificazione, fu segretario generale dell'Interno col ministro Farini, poi alle Finanze come direttore generale delle imposte dirette, poi segretario generale con Quintino Sella, con Minghetti, Scialoja e Cambray-Digny in quello stesso dicastero. Nel 1869 ricevette la nomina a consigliere della Corte dei conti, nel 1872 fu nominato senatore, l'anno dopo ministro dell'Agricoltura. Caduta la Destra (alla quale aveva appartenuto) non per questa Finali uscì di scena, perché anzi lo ritroviamo nel 1889 di nuovo ministro con Crispi (ai Lavori pubblici), nel 1893 presidente della Corte dei conti, ancora nel 1901 ministro del Tesoro[46]. L'esempio perfetto, insomma, di quell'osmosi tra politica e amministrazione che caratterizzò tutta la prima fase della storia dello Stato italiano e che rese le *élites* amministrative un blocco relativamente omogeneo, profondamente inserito allo stesso tempo nel più generale vertice dirigente del Paese.

3. *L'età giolittiana: le élites si imborghesiscono*

Due elementi caratterizzarono il periodo tra il 1900 e il 1915, che in Italia (a sottolineare il ruolo da protagonista assoluto che vi ebbe Giovanni Giolitti, a lungo Presidente del Consiglio e vera personalità dominante nel Parlamento dell'epoca) prende comunemente il nome di «età giolittiana»: il primo elemento è che esso coincise con il «decollo industriale»; il secondo è che fu teatro del «decollo amministrativo», cioè della improvvisa e dirompente crescita del sistema amministrativo nazionale.

Nel periodo la pubblica amministrazione crebbe innanzitutto per numero di dipendenti (passando dai circa 100.000 di fine Ottocento agli oltre 300.000 addetti del 1915)[47] e in secondo luogo per articolazione e ampiezza di

[46] Su Finali cfr. G. Melis, *Gli impiegati pubblici*, in G. Melis (ed), *Impiegati*, Torino 2004, p. 18.

[47] Precisamente erano 98.354 nel 1882-1883, furono 286.670 nel 1914. La spesa salì da 171.512.892 lire a 566.999.967 lire nello stesso periodo (i dati in G. Melis, *Gli impiegati pubblici*, cit., p. 36).

funzioni (passando dallo Stato «minimo» della fine del secolo precedente a uno Stato partecipe, e con ruoli spesso determinanti, dei processi di sviluppo economico in atto). Le *élites* amministrative dell'età giolittiana non potevano non risentire dei due grandi mutamenti.

Innanzitutto, in quasi tutte le amministrazioni si ridussero le distanze tra gli stipendi più alti e quelli più bassi. Ciò fu in parte determinato dall'apparire sulla scena del primo sindacalismo degli impiegati pubblici, che naturalmente pose tra i suoi obiettivi quello di migliorare le retribuzioni più infime (gli stessi governi mostrarono una certa comprensione per questa rivendicazione. Giolitti ad esempio varò la cosiddetta «politica degli umili»)[48]. Ma il fenomeno ebbe anche altre spiegazioni, di carattere più generale. Per comprenderne pienamente le ragioni bisogna infatti fare riferimento al rapporto intercorrente in quegli anni decisivi tra il «decollo amministrativo» e il «decollo industriale». La difficile strettoia della prima rivoluzione industriale fu affrontata dalla giovane nazione italiana in condizioni di estrema precarietà, concentrando gli scarsi capitali esistenti in una sola, circoscritta regione geografica (il Nord, o più precisamente il triangolo tra Torino, Milano e Genova). L'amministrazione, che sino a quel momento aveva svolto un ruolo d'avanguardia, ospitando al suo interno esperienze e culture-guida per l'intero Paese (si pensi solo all'importanza della statistica di Stato negli ultimi due decenni dell'Ottocento) fu adesso per così dire retrocessa a funzioni di retroguardia, giacché – consapevolmente o meno – fu utilizzata come erogatrice di reddito verso quei ceti intellettuali più decentrati (specialmente i giovani delle regioni del Sud) che restavano esclusi dalla nuova geografia dello sviluppo economico-industriale. Il posto pubblico (a stipendio mediamente non alto, ma in compenso stabile e con diritto a pensione) divenne in qualche modo la via per sciogliere la contraddizione sociale derivante dalla concentrazione della modernizzazione capitalistica in una sola e ristretta area del Paese[49].

I riflessi di questa svolta furono per i vertici burocratici diversi, e tutti piuttosto importanti. In generale ne derivò dappertutto una riduzione di peso e di prestigio delle *élites* amministrative, che, in rapporto alle classi dirigenti nazionali, cominciarono progressivamente a slittare più in basso. Si trattò – bene inteso – di un processo graduale, diluito nel tempo e

[48] G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna 1980.

[49] Ha sviluppato per primo questi temi specialmente Sabino Cassese, del quale cfr. specialmente S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale*, cit.

forse neppure interamente percepibile agli occhi dei contemporanei (anzi, per certi versi proprio l'età giolittiana coincise con una stagione che per l'alta burocrazia fu indubbiamente di prestigio). Ma se si studiano le serie degli stipendi come ha per esempio fatto anni fa Alessandro Taradel[50] ci si avvede che in quasi tutti i ministeri la forbice tra le retribuzioni alte e quelle basse tese a restringersi e che i vertici, ora anche in crescita quantitativa, videro diminuire il proprio reddito soprattutto in proporzione ai nuovi livelli raggiunti dalle professioni private.

Del resto la prima industrializzazione modificava vistosamente in quegli anni, e con rapidità, il quadro generale delle classi e i loro reciproci rapporti, affiancando alle più antiche frazioni del notabilato rurale e dell'artistocrazia una giovane borghesia imprenditoriale e un altrettanto nuovo ceto di banchieri e finanzieri. Anche nel campo delle professioni, alle figure più consuete dell'avvocato e del medico (le vecchie professioni liberali: esse stesse però in forte evoluzione) si affiancavano quelle dell'ingegnere privato e del tecnico industriale. Nella nuova scala sociale che ne derivava il servizio di Stato, pur mantenendo un suo specifico peso, appariva per le classi dirigenti assai meno centrale di quanto non fosse stato nell'Ottocento, e anche socialmente meno ambìto.

Nel 1916 il deputato Giovanni Abignente, uno specialista della questione amministrativa, pubblicò (il libro uscì però postumo, per la prematura morte dell'autore) un'opera destinata a divenire uno dei punti di riferimento della statistica amministrativa, *La riforma della pubblica amministrazione in Italia. Questioni urgenti*[51]. Vi denunciava, tra l'altro, «l'aumento dei posti direttivi dal 4,06% del 1882 al 6,75% del 1914»[52]. La piramide burocratica, ideata ai tempi di Cavour nella forma slanciata di una figura larga alla base e poi via via più sottile sino a giungere al vertice, si presentava ormai – agli occhi di Abignente – come deformata, larga alla base (con stipendi inferiori alle 5.000 lire all'anno), ancora più slargata negli strati mediani, ingrossata al vertice per la moltiplicazione dei posti dirigenti. Naturalmente derivava dalla moltiplicazione degli alti gradi una loro inesorabile emarginazione dall'empireo delle

[50] A. TARADEL, *Carriere e retribuzioni degli impiegati dello Stato in Italia (1861-1968)*, Milano 1971. Sul punto cfr. adesso anche A. VARNI - G. MELIS (edd), *Nelle tasche degli impiegati*, Bologna 2005.

[51] G. ABIGNENTE, *La riforma della pubblica amministrazione in Italia. Questioni urgenti*, Bari 1916.

[52] *Ibidem*, p. 197.

élites della nazione: tendenza che si sarebbe potuta leggere con maggior chiarezza nei decenni successivi alla guerra mondiale. Delle varie *élites* elencate al paragrafo precedente, resistettero in una assoluta posizione di vertice forse solo i consiglieri di Stato e in parte (ma solo in parte, come subito si vedrà) gli alti magistrati. Processi di trasformazione più o meno radicale, e talvolta vere e proprie dinamiche di livellamento retributivo, investirono invece in misura diversa le altre categorie: gli ambasciatori, i prefetti, i direttori generali e gli stessi alti gradi militari.

Il Consiglio di Stato conobbe nel primo quindicennio del secolo uno dei suoi periodi più brillanti. Nel 1889 una legge, varata da Francesco Crispi ma preparata da una pluridecennale discussione sulla giustizia amministrativa, gli aveva attribuito la funzione giurisdizionale, chiamandolo, in aggiunta al primitivo ruolo di consigliere del Governo a fungere contemporaneamente anche da giudice degli interessi legittimi. Ciò modificò profondamente la sua composizione interna, il suo stile e la sua stessa fisionomia istituzionale, avvicinandolo rapidamente al modello della magistratura. In questa fase il Consiglio di Stato perse definitivamente quel residuo di Ancien Règime che si portava dietro dalle sue origini e venne a riflettere due mondi e due culture professionali specifiche: il mondo della magistratura, specie quello dell'alta magistratura, e il mondo dell'amministrazione pubblica, specie quello del ministero dell'Interno, sotto la cui ala il Consiglio era stato posto sin dalle origini e anche nella nuova fase rimase stabilmente collocato. Tra i consiglieri in attività nel periodo 1889-1907 (il 1907 fu un anno importante, perché coincise con una prima riforma della giurisdizione amministrativa che ne perfezionò ulteriormente il carattere) 15 provennero dalle magistrature ordinarie e ben 33 dall'amministrazione (e di questi ultimi 14 all'Interno)[53].

Infine – elemento per nulla secondario – si accentuò il ruolo del Consiglio di Stato come *pepinière de grands-commis*: proliferarono cioè gli incarichi esterni, le «missioni» particolari che di volta in volta il Governo attribuì agli uomini del Consiglio di Stato, sia nell'amministrazione attiva (chiamandoli ad esempio a direzioni generali particolarmente importanti o alla guida dei gabinetti), sia nelle prime «amministrazioni parallele» (le nuove strutture semi-autonome che Giolitti affiancò in quel periodo ai

[53] G. MELIS, *Il Consiglio di Stato*, cit., pp. 829 ss. Le trasformazioni riguardarono anche la figura del referendario (una sorta di anticamera, ma che non divenne mai obbligatoria, alla nomina in Consiglio di Stato). Le norme in proposito, più volte ritoccate, si fecero in questo periodo più severe e la carriera del referendario divenne una delle due porte d'accesso fisiologiche (l'altra rimase quella della nomina «esterna») al posto di consigliere.

ministeri, conferendo loro compiti e funzioni particolari), sia nell'ambito più generico delle attività di consulenza (commissioni, incarichi di studio, *expertise* legislativa ecc.). La prassi degli incarichi avrebbe suscitato in seno al Consiglio di Stato più di un malumore (distoglieva infatti da lavoro istituzionale elementi preziosi), ma avrebbe anche segnato la via di un'integrazione tra Consiglio di Stato e strutture di governo destinata a radicarsi nel tempo. Nel 1919 Nitti avrebbe rilevato ad esempio come ben 41 consiglieri sui 45 allora in ruolo svolgessero incarichi esterni[54].

Nel campo dell'alta magistratura l'età giolittiana segnò una nuova fase, più dinamica, che gli studi recenti (Saraceno, Jocteau) non hanno mancato di segnalare. Venne intanto a cessare l'osmosi ottocentesca, nel senso che quella dei magistrati divenne in modo tassativo una carriera a sé e che gli «scambi» con la politica furono assai meno frequenti[55]. Se, dopo le battaglie risorgimentali, erano entrati in magistratura molti esponenti del patriottismo liberale, a partire dagli ultimi anni Sessanta l'accesso era avvenuto pressoché esclusivamente per concorso, sicché nel 1900 poteva ben dirsi che tutto il vertice fosse ormai composto di personalità selezionate attraverso il filtro della carriera. Pietro Saraceno ha parlato sotto questo profilo di una magistratura novecentesca «debole», in primo luogo nei confronti della politica (dalla quale, dopo la stretta contiguità precedente, si era in qualche modo allontanata); ma di recente Gian Carlo Jocteau ha rilevato come dal 1907 venisse istituito il Consiglio sSuperiore della Magistratura (con funzioni meramente consultive, ma certo anche come espressione di un maggiore protagonismo dei magistrati in quanto grande corpo), come dal 1909 operasse l'Associazione Nazionale Magistrati (primo esempio di organismo sindacale dei giudici)[56] e come quindi, in termini generali, la voce dei giudici riuscisse a farsi sentire forse meglio e con maggiore concretezza di quanto non fosse avvenuto in precedenza[57].

[54] *Ibidem.*

[55] Questo fenomeno non fu ristretto ai soli magistrati ma investì tutta l'alta amministrazione. Coincise con l'avvento della laurea quale requisito inderogabile per accedere alle carriere dirigenti (che venivano così riservate ai soli laureati, mentre prima potevano in teoria, e anche in pratica, essere raggiunge anche da funzionari privi di specifici titoli di studio ma che avessero percorso dal basso le varie tappe dell'*escalation*). Su queste profonde trasformazioni del modello italiano di amministrazione, cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., specialmente pp. 210 ss.

[56] All'Associazione ha dedicato anni fa una importante monografia Fernando Venturini (F. VENTURINI, *Un «sindacato» di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale fra i Magistrati Italiani. 1919-1926*, Bologna 1987.

[57] G.C. JOCTEAU, *I magistrati*, cit., specialmente pp. 100-101.

In ogni caso, nell'ambito della svolta liberale di inizio Novecento, crebbero in modo significativo le garanzie dei giudici. Aumentarono anche (lo hanno dimostrato in particolare gli studi di Saraceno) le condizioni economiche medie, mentre il divario tra alta e bassa magistratura tese a ridursi: «mentre i compensi dei capi delle corti di Cassazione rimasero fermi fino al 1915 alle L. 15.000 annue che già guadagnavano nel 1861 – ha notato Saraceno –, gli stipendi dei pretori e quelli dei giudici passarono nello stesso periodo da una media rispettivamente di 1.000 e di 2.600 lire a lire 4.500 sia per gli uni che per gli altri»[58]. Tutto ciò agì sull'identità dell'*élite* in maniera contraddittoria. Il rafforzarsi dello spirito di corpo ne potenziò la vocazione elitaria; il ridursi delle distanze tra stipendi la diminuì.

Il fenomeno del livellamento interessò anche l'Esercito (in misura minore però la Marina). Qui si ebbe quella che Giorgio Rochat chiama «la borghesizzazione del corpo degli ufficiali»: la percentuale di ufficiali nobili, ammontante all'80% nell'Esercito del Regno di Sardegna del 1848, risultò del 3% in quello italiano del 1887; negli alti gradi e specialmente nell'arma della Cavalleria i nobili mantennero naturalmente di più le posizioni, ma nel complesso l'Esercito si configurò nell'Italia a cavallo dei due secoli come un grande esercito borghese. In compenso gli studi più recenti mettono in evidenza come gli ufficiali, talvolta anche contro quella che era la magra realtà dei loro stipendi, tendessero ad autorappresentare se stessi come un'*élite*, il che presupponeva il mantenimento di uno *status* e di uno stile di vita particolare, e la pratica di codici interni fortemente scissi rispetto a quelli vigenti nella società borghese degli inizi del Novecento[59].

Quanto ai diplomatici, si è già detto della integrazione dei giovani provenienti dal Lazio (e più tardi dalla Sicilia). Il fenomeno ebbe una duplice conseguenza: non solo modificò le basi geografiche del reclutamento, correggendo la tradizionale prevalenza piemontese tra gli ambasciatori; ma allo stesso tempo aprì anche la strada a una progressiva borghesizzazione del corpo[60].

[58] P. SARACENO, *Retribuzioni e condizioni economiche dei magistrati italiani dall'Unità alla Grande Guerra*, ora in P. SARACENO (ed), *I magistrati italiani dall'unità al fascismo*, cit., p. 245.

[59] Si rinvia in particolare ai saggi raccolti nel volume *Esercito e città dall'Unità agli anni Trenta*, 2 voll., Atti del convegno, Perugia 11-14 maggio 1988, Roma 1989.

[60] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE. DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione*, cit., specialmente pp. 106 ss.: la componente laziale raggiunse il 15,3% (contro il 4,4% del periodo 1877-1887); i napoletani furono il 12%; i siciliani passarono dal 4,4

L'indagine statistica coordinata da Grassi Orsini e già richiamata nel primo paragrafo del presente lavoro ha messo in luce per questo secondo periodo alcune tendenze che meritano d'essere rilevate. In primo luogo, grazie alla più equilibrata provenienza del reclutamento, si assistette a una fusione in senso nazionale dell'*élite,* che diventò rappresentativa del complesso delle regioni e sub-regioni del Paese; in secondo luogo la stessa origine aristocratica, che, pur ridimensionata, restava però ancora molto cospicua, sembra rimandare piuttosto a una nobiltà «di servizio», cioè a tradizioni familiari e di casato fortemente legate al servizio di Stato.

La tendenza a una certa rappresentatività nazionale delle *élites* amministrative, presente nell'alta diplomazia, non costituì tuttavia la regola per le altre carriere ministeriali. Anzi, qui avvenne nel corso dell'età giolittiana quella che si può a ragione considerare come una delle grandi trasformazioni in senso inverso, connesse al decollo amministrativo: la grande crescita delle funzioni e del personale, concentrandosi in pochi anni, coincise cioè con l'ingresso massiccio negli organici dello Stato di impiegati provenienti dalle regioni meridionali, al punto che la storiografia individua proprio negli anni in questione le radici di quella meridionalizzazione dell'amministrazione che sarebbe poi rimasta, lungo tutto il Ventesimo secolo, uno dei tratti più caratteristici del caso italiano. Come in una specie di inconsapevole distribuzione delle parti, mentre il Nord forniva i quadri dirigenti del nascente sistema industriale e del suo più ampio indotto economico-finanziario (per esempio reclutando il personale delle banche della prima generazione) toccava al Sud esprimere la maggioranza dei candidati ai numerosissimi concorsi pubblici per le carriere dello Stato. Nel giro di pochi decenni, quell'amministrazione che Nitti nel 1900 aveva ancora potuto descrivere come di estrazione prevalentemente piemontese-settentrionale sarebbe divenuta all'opposto pressoché esclusivamente romano-meridionale.

La meridionalizzazione del pubblico impiego, approfondendosi nei decenni successivi a ridosso e oltre la guerra mondiale, avrebbe ingenerato una delle decisive anomalie strutturali del sistema amministrativo italiano del Novecento: il suo essere cioè non rappresentativo dell'insieme dell'unità nazionale ma soltanto di una parte di essa; e per di più della parte meno coinvolta nella prima rivoluzione industriale. Il fenomeno, se rapportato al tema delle *élites*, ebbe conseguenze importanti. Nel corpo prefettizio

all'11,9%. Il Nord ebbe nel periodo 42 funzionari (pari al 35,6%, rispetto al 46,2% del 1877-87); il Centro 21 funzionari, il 26,2% (contro il precedente 17,6%); il Sud 34 pari al 28,7% (contro il 18,7%).

del periodo aumentarono i prefetti di origine centro-meridionale, sebbene un certo equilibrio tra le componenti geografiche resistesse a lungo alla meridionalizzazione; assai più sensibile fu invece la presenza dei meridionali fra i direttori generali.

Con tutto ciò, prefetti e grandi direttori generali dell'età giolittiana continuarono ad appartenere comunque, e pienamente, alla classe dirigente dell'Italia di inizio secolo. Uomini come Carlo Schanzer (direttore generale dell'Amministrazione civile, consigliere di Stato, chiamato da Giolitti al posto di ministro delle Poste e Telegrafi, più tardi ministro del Tesoro e senatore del Regno), o come Alberto Pironti (prefetto, anche lui dal 1907 direttore generale dell'Amministrazione civile, consigliere di Stato e senatore, uomo chiave della burocrazia del ministero dell'Interno sino alla metà degli anni Trenta), o come Felice Barnabei (tecnico dei musei, consigliere di Stato, direttore generale delle belle arti, deputato alla Camera), o come Camillo Peano (prefetto, alto funzionario dell'Interno, ispettore generale, capo di gabinetto del Presidente del Consiglio, senatore e consigliere di Stato, poi ministro ai Lavori Pubblici nel 1920 e al Tesoro nel 1922) furono gli esponenti di una peculiare *élite* espressa dalle carriere di Stato e destinata a costituire a lungo, prima e dopo la crisi dello Stato liberale, il nerbo della competenza amministrativa. Pur nelle differenze delle varie biografie, questi veri e propri tecnici dell'alta amministrazione possedettero tutti indistintamente alcune qualità di base: una approfondita padronanza degli strumenti del diritto (in particolare del diritto amministrativo), la conoscenza diretta degli apparati dello Stato, la confidenza con i vertici della politica, uno spiccato senso dello Stato. Essi seppero inserirsi con autorità nell'ambito parzialmente nuovo delle classi dirigenti del Paese agli inizi del secolo, interpretando al meglio la funzione di Stato in una società in profonda trasformazione.

4. *Le élites della guerra e il primo fascismo*

La Prima guerra mondiale (che in Italia, a differenza degli altri Paesi europei, ebbe inizio solo nel maggio 1915) segnò nella vicenda delle *élites* amministrative italiane una prima cesura. Come accadde in pressoché tutti i Paesi belligeranti, anche in Italia l'amministrazione pubblica subì per effetto della guerra trasformazioni radicali. La lineare struttura per ministeri (che era rimasta quasi la stessa, con poche modifiche, dall'unificazione sino al 1915) si frammentò e si riarticolò attorno alle funzioni militari o di sostegno alla macchina militare, con la creazione, per scissione da quelli esistenti, di nuovi ministeri e con l'avvento di una prima rete di ammi-

nistrazioni speciali, sorte *ad hoc* per svolgere compiti legati alla guerra, all'approvvigionamento delle materie prime, all'alimentazione dell'Esercito al fronte, al controllo della produzione industriale e agricola ecc. Alla guida di queste amministrazioni nuove (comitati, uffici e commissariati speciali) si insediò una *élite* amministrativa parzialmente diversa dalle precedenti, composta in parte di uomini dell'antico personale ministeriale ma anche di tecnici tratti dal mondo dell'industria e del commercio privato, di militari, di esponenti della classe politica e soprattutto di industriali impegnati con le loro industrie nella mobilitazione bellica[61]. Qualunque fosse il percorso attraverso il quale erano giunti alla testa delle amministrazioni di guerra, questi nuovi dirigenti erano accomunati da una forte avversione per i controlli tradizionali (esercitati nell'anteguerra dal doppio filtro contabile delle ragionerie e della Corte dei Conti) e da una ricerca di forme semplificate, rapide e non burocratiche di esecuzione amministrativa. Negli apparati economico-amministrativi dell'amministrazione di guerra crebbero quelli che Ettore Conti (un industriale elettrico che, chiamato al servizio dello Stato, visse in prima persona quell'esperienza) definì più tardi «la seconda burocrazia»: uomini come Oscar Sinigaglia, già esponente di spicco della siderurgia italiana, chiamato nel 1917 al Commissariato generale per l'aeronautica a occuparsi della produzione degli aerei; o come Alfredo Dallolio, un generale che divenne l'anima del nuovo ministero per le Armi e Munizioni; o come Alberto Pirelli, industriale anch'egli, chiamato a occuparsi di acquisti per l'esercito. La natura stessa delle attività legate alla mobilitazione impose la ricerca di uomini nuovi, lontani dalla mentalità burocratica e soprattutto capaci di trasfondere nelle strutture dello Stato i principi pragmatici dell'organizzazione industriale capitalistica[62].

La nuova *élite* che venne prendendo così forma e corpo sfuggiva a qualunque precedente classificazione. Era di fatto, propriamente, una tecnocrazia mista, insieme civile e militare, collegata per più fili agli interessi della grande industria mobilitata, tendenzialmente incline a praticare una diversa forma di attività amministrativa ispirata agli standard del risultato e dell'efficienza. Luigi Einaudi, che ne dopoguerra ingaggiò contro questa nuova *élite* una vivace campagna polemica in nome dei principi sacri del liberismo economico, li definì «dittatori agli approvvigionamenti, ai viveri, ai cambi», indicandone la presenza come una grave e pericolosa

[61] Sul tema cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., pp. 269 ss.

[62] G. MELIS, *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988.

degenerazione[63]. Per contro, la parte migliore della nuova *élite* si appoggiò a guerra finita a Francesco Saverio Nitti, sostenendo l'urgenza di attuare una radicale riforma dell'amministrazione ispirata, appunto, ai moduli flessibili (e spregiudicati) già sperimentati nell'amministrazione di guerra. Vincenzo Giuffrida (già alto funzionario nel ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, consigliere di Stato, poi impegnato in prima persona nella amministrazione di guerra, quindi negli anni Venti deputato e ministro delle Poste) fu forse l'interprete più coerente di questa linea alternativa che coscientemente puntò a continuare in tempi di pace il modello eccezionale dell'amministrazione di guerra[64].

La nuova *élite* fu sconfitta dalla reazione liberista (il liberismo restava pur sempre l'ideologia più diffusa nella classe dirigente italiana) e soprattutto dall'avvento del fascismo, che nel 1922 andò al potere con un programma economico basato sul ridimensionamento dello Stato e sulla liquidazione delle cosiddette «bardature di guerra». Ma la tendenza a ricercare modelli amministrativi alternativi trovò poi sfogo specialmente nei nuovi enti pubblici economici e finanziari sorti, prima per prevalente iniziativa politica di Nitti, poi, dopo il 1925, per impulso dello stesso regime fascista. I primi enti di una lunga serie, nati nel 1917-1922, furono per lo più istituti finanziari preposti alla raccolta (tramite emissione di obbligazioni) di quote di risparmio privato da indirizzare poi (tramite l'emissione di mutui a diverso tasso d'interesse) verso finalità a carattere sociale: costruzione di opere pubbliche, bonifica delle terre incolte, sostegno alle cooperative di ex combattenti, finanziamenti a industrie strategiche per lo sviluppo delle aree depresse del Paese ecc. La rete di questi istituti (uniti tra loro dalla presenza degli stessi uomini nei vari consigli di amministrazione) rappresentò negli anni Venti e Trenta il primo tentativo di costituire in Italia un circuito di finanziamento delle politiche economiche pubbliche alternativo o quanto meno parallelo al Tesoro. Le loro amministrazioni, ridotte al minimo e organizzate con criteri privatistici, costituirono una sorta di evidente contraltare a quella amministrazione dei ministeri che appariva sempre più, nel nuovo clima del dopoguerra, incapace di corrispondere alle esigenze della società delle masse. Gli uomini che ne furono ideatori e *leader* (a partire da quell'Alberto Beneduce che, antico collaboratore di Nitti, sarebbe poi stato il principale consigliere economico del fascismo, ideando nel 1933 l'Istituto per la ricostruzione industriale-Iri)

[63] *Ibidem*, p. 29.

[64] Su Giuffrida è fondamentale D. Marucco, *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico nella crisi dello Stato liberale*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 21, 1987, pp. 253 ss.

rappresentarono una piccola ma assai influente *élite*, dotata di una vasta autonomia nell'assumere decisioni rilevanti, unita al suo interno da una comune visione del rapporto tra Stato e capitalismo privato, accomunata da vincoli di solidarietà, amicizia personale, confidenza reciproca (talvolta cementati anche dalla comune appartenenza massonica: la massoneria costituì a lungo, per le *élites* italiane, un potente collante unitario)[65].

Se si fosse promosso un censimento delle *élites* pubbliche all'indomani della guerra mondiale si sarebbero dovuti registrare alcuni significativi spostamenti d'equilibrio: l'alta burocrazia dello Stato sarebbe apparsa certamente ridimensionata, e con essa l'alta magistratura, la vecchia corporazione dei diplomatici e in parte l'intera classe prefettizia. Queste categorie infatti sembrarono soffrire, specialmente negli anni 1918-1922, di una crisi profonda, connessa al maggior dinamismo sociale e generazionale innescato dalla guerra. Nuove *élites* (a cominciare da quelle militari: si pensi solo al peso esercitato nel dopoguerra dall'associazionismo dei reduci e dal movimento politico degli ex combattenti) ponevano con vigore la propria candidatura alla *leadership* del Paese in nome di quella che comunemente si definì come «l'aristocrazia della trincea»; la partecipazione alla guerra, meglio se certificata da decorazioni o mutilazioni, diveniva il requisito necessario per accedere ai vertici della politica nazionale. L'avvento stesso del fascismo, movimento di giovani direttamente collegato alla guerra, di estrazione inedita perché radicatosi prima al Nord che non a Roma e al Centro-Sud, rappresentò almeno inizialmente (poi la spinta innovatrice si sarebbe esaurita) il tentativo più o meno consapevole di modificare strutturalmente la composizione della classe dirigente, con relativa emarginazione dei ceti dirigenti più tradizionali. Di qui una polemica antiburocratica molto intensa (l'alta burocrazia fu criticata, specie negli anni della «conquista dello Stato», come massonica, giolittiana e fascisticamente poco affidabile) e la ricorrente campagna sul ringiovanimento dello Stato, che costituì uno dei principali *Leitmotive* della propaganda fascista per tutto l'arco del ventennio della dittatura.

Le *élites* pubbliche del periodo fascista (1922-1943) furono tuttavia assai meno rinnovate di quanto il movimento delle camicie nere non avesse promesso all'atto della presa del potere. Controllare e gestire lo Stato apparve subito a Mussolini compito arduo, per il quale nessun apporto decisivo poteva offrirgli lo squadrismo della prima ora, composto com'era di quadri giovani, privi per lo più di studi regolari, assolutamente estranei a qualunque esperienza amministrativa. Sin dal 1922, dunque, il nuovo

[65] Mancano putroppo studi approfonditi su questo aspetto.

governo fascista stipulò un tacito patto con le *élites* burocratiche tradizionali. Nel ministero dell'Interno e in quello delle Finanze (i due snodi cruciali per il controllo del Paese) fu praticata una politica di integrazione delle *élites*, culminante nel riconoscimento della primazia del prefetto come «più alta autorità della Provincia» (circolare Mussolini del 1927) e nei provvedimenti in favore della Ragioneria generale dello Stato del 1923 (legge De Stefani di quell'anno, che tra l'altro riconobbe il ruolo dominante su tutta la spesa pubblica del ragioniere generale dello Stato). Contemporaneamente venne inaugurata la cosiddetta «semplificazione amministrativa» che, in nome delle riduzioni di bilancio, mirò a bloccare gli accessi di nuovo personale: con il risultato che gli organici dei ministeri restarono a lungo (sino almeno al 1933-1934) quelli ereditati dalla precedente gestione liberale, senza che vi potessero entrare le nuove leve dei giovani maturati a cavallo della guerra.

L'effetto complessivo di queste scelte fu la rapida restaurazione delle *élites* burocratiche tradizionali. Ridando autorità allo Stato (che anzi veniva esaltato adesso dal fascismo come una sorta di ente supremo) anche l'alta magistratura, i prefetti, i direttori generali, i diplomatici e i consiglieri di Stato riconquistavano, sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione, molto del terreno perduto per effetto della mezza rivoluzione sociale del dopoguerra. Una forte ideologia gerarchica, tipica del fascismo (il ritorno all'ordine), permeò tutto il corpo sociale e ispirò, ad esempio, la riforma dell'amministrazione messa a punto dal ministro delle Finanze De Stefani nel 1923: il nuovo stato giuridico del pubblico impiego, radicalizzando peraltro tendenze che erano già presenti nel precedente stato giuridico di Giolitti del 1908, introdusse nella burocrazia i gradi e la divisa (come nell'Esercito), fissò codici disciplinari interni ancora più rigorosi, sottopose integralmente il pubblico impiegato alla giustizia speciale amministrata dal Consiglio di Stato.

Gran parte dell'*élite* dirigente dell'amministrazione fascista restò, per tutti gli anni Venti e anche oltre, la stessa che si era formata e che aveva percorso la prima parte della sua carriera nella tarda età liberale. Tipico fu il caso del Consiglio di Stato, dal 1929 al 1943 presieduto da uno dei più brillanti giuristi italiani d'inizio secolo, il professore universitario Santi Romano, nel quale prevalse (com'era forse naturale) una generazione di consiglieri di cultura prefascista[66]. A Palazzo Spada (sede del Consiglio

[66] La legge del 1923 prevedeva l'abbassamento del limite d'età per il collocamento a riposo dai 75 ai 70 anni. Nella sua prima applicazione la norma riguardò però solo il presidente di sezione Pincherle e i consiglieri Raimoldi, Fucini e D'Oria.

di Stato) si verificò in pratica un solo episodio di epurazione politica, nel 1927, ed ebbe inizialmente come vittime Meuccio Ruini, Camillo Corradini, Alfredo Lusignoli e Vincenzo Giuffrida, uomini cioè della vecchia classe dirigente, profondamente legati a Bonomi, Giolitti e Nitti. Tuttavia per un disguido, non si capisce quanto casuale, il procedimento per la loro dispensa dal servizio ex legge 24 dicembre 1925, n. 2300 (la legge fascista per l'epurazione dell'amministrazione) fu attivato quando la legge aveva ormai cessato di avere vigore da pochi giorni. La decisione del Consiglio dei Ministri di non prorogarla ricorrendo a una norma permanente aggiunta alla legge sullo stato giuridico degli impiegati civili del 1923 giocò a favore dei quattro epurandi, che in quanto consiglieri di Stato erano magistrati coperti dalla garanzia dell'inamovibilità e dunque automaticamente esclusi dal meccanismo previsto dalle norme sullo stato giuridico. Si rimediò allora approvando in tutta fretta un decreto legge *ad hoc* sulla facoltà temporanea del Governo di dispensare i magistrati dell'ordine amministrativo. Ma nell'applicazione che subito se ne fece furono poi di fatto colpiti solo Ruini e Corradini, e salvati invece Giuffrida e Lusignoli[67]. L'episodio, per l'elevato grado di rispetto delle forme che lo caratterizzò, e anche per il suo epilogo palesemente di compromesso, dice molto circa la reale incisività dell'attività epuratrice.

Nella composizione del Consiglio negli anni seguenti si mantenne comunque decisiva la presenza di una componente di «anziani» reclutati prima della marcia su Roma: ancora nel 1939-1940, alla vigilia quasi della dichiarazione di guerra, 12 consiglieri vantavano un'anzianità che poteva risalire a circa venti-quindici anni di permanenza nella carica; in altri termini erano, anagraficamente, uomini del vecchio mondo, che al di là dei tributi formali di fedeltà al regime, risentivano presumibilmente della propria formazione in un'altra epoca storica[68]. Quanto poi alla politica delle nomine, la riserva dei posti in favore dei referendari introdotta

[67] Il provvedimento *ad hoc* fu il regio decreto legge, 9 gennaio 1927, n. 16. Cfr. G. MELIS, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, in S. CASSESE (ed), *Il Consiglio di Stato e le ariforma costituzionale*, Milano 1997, p. 13.

[68] Con riferimento all'anno 1939 essi erano: Michele Cagnetta (maggio 1913), Giuseppe Fagiolari (settembre 1916), Massimo Di Donato (settembre 1916), Vincenzo Giuffrida (gennaio 1917), Giulio Costanzi (febbraio 1918), Salvatore Gatti (luglio 1919), Aristide Carapelle (luglio 1919), Gino Bezzi (gennaio 1920), Francesco Salata (gennaio 1920), Oliviero Savini Nicci (giugno 1920), Arnaldo De Simone (luglio 1921), Efrem Ferraris (luglio 1922). Su di essi, come in generale su questa fondamentale *élite*, cfr. specialmente G. MELIS (ed), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati. 1861-1948*, I-II, Milano 2006, *ad voces*.

nel 1923 (e poi ulteriormente estesa a norme successive)[69] e soprattutto un atteggiamento di concreta prudenza da parte del Governo finirono per giocare contro una vera e propria fascistizzazione del Consiglio di Stato, almeno nel senso di scoraggiare l'ingresso da parte di consiglieri di estrazione non tecnica e legati al partito.

A rigore, appartennero a una generazione pre-fascista gran parte dei *grands-commis* impegnati nella gestione amministrativa del ventennio: i redattori dei grandi testi unici (come il già ricordato Alberto Pironti); gli uomini chiave preposti alle grandi prefetture (la leva dei prefetti «fascisti», che pure vi fu, ebbe tuttavia prima destinazione nelle sedi di minore importanza e fu poi costretta a una «gavetta» spesso lunga e tormentata)[70]; i capi della Ragioneria generale dello Stato (cominciando da quel Vito De Bellis che fu il principale collaboratore di De Stefani)[71]; gli esponenti di spicco della diplomazia ecc. Molti esponenti di queste *élites* aderirono formalmente al fascismo, chiedendo anche la tessera del partito (che nel pubblico impiego divenne obbligatoria solo nei primi anni Trenta, sulla base di una legislazione oscillante e comunque inizialmente solo per gli accessi e non per le promozioni in carriera)[72]: ma la loro cultura amministrativa restò inevitabilmente quella che essi avevano appreso negli anni della loro formazione.

5. *Le élites del tardo fascismo*

Gli anni Trenta, profondamente segnati anche in Italia dalle politiche pubbliche in risposta alla crisi capitalistica mondiale, costituirono per le *élites* amministrative una pagina parzialmente diversa. Se si scorre l'elenco delle alte cariche e dei vertici dell'amministrazione in uno degli annuari della fine degli anni Trenta colpisce, innanzitutto, l'intreccio ormai consolidatosi tra *élites* amministrative tradizionali e nuove *élites* del regime. Una serie di leggi, a partire dai primi anni Trenta, accrebbe enormemente l'ingerenza del Partito nazionale fascista negli apparati pub-

[69] Sul punto cfr. G. MELIS, *Il Consiglio di Stato*, cit., p. 837.

[70] G. TOSATTI, *Il Ministero dell'Interno. Uomini e strutture (1861-1961)*, Roma 2004 (ma Tosatti ha in preparazione un più ampio volume sullo stesso tema per l'editore il Mulino); per i prefetti del periodo cfr. A. CIFELLI, *I prefetti del Regno nel ventennio fascista*, Roma 1999.

[71] Su De Bellis cfr. G. MELIS, *Due modelli*, cit.

[72] Sul tema della tessera cfr. G. MELIS, *Gli impiegati pubblici*, cit., pp. 22 ss.

blici: dopo la costituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo nel 1928 (un organo interno al Partito fascista diveniva così uno dei massimi istituti dello Stato), nel 1929-1930 il segretario del Pnf ricevette dignità di grande ufficiale dello Stato ed ebbe diritto al titolo di «eccellenza»; nel 1937 gli furono conferiti titolo e funzioni di ministro Segretario di Stato; dal 1934 il Partito designò parte dei componenti delle giunte provinciali amministrative (gli organi decentrati della giustizia amministrativa); con lo statuto del 1938, infine, il Partito fu definitivamente elevato a istituto costituzionale. Negli annuari dello Stato, dunque, dopo la famiglia reale, tradizionalmente citata nelle prime pagine, seguivano obbligatoriamente le strutture del fascismo (Gran Consiglio e Partito, con Direttorio e segretari federali, oltre agli enti dipendenti dal Pnf) e solo dopo di queste il Senato e la Camera dei fasci e delle corporazioni; poi la Presidenza del Consiglio e i vari ministeri con le loro gerarchie interne; infine le alte magistrature del Regno (Corte di Cassazione, Corti d'Appello, Tribunale speciale per la difesa dello Stato, Tribunale supremo militare, Tribunale superiore delle acque), le prefetture, le accademie e istituti scientifici e letterari, le università e istituti superiori, gli istituti finanziari e le grandi banche, i grandi enti pubblici, le istituzioni patriottiche, educative, di assistenza, di propaganda e sportive, i vertici del giornalismo, il Consiglio nazionale delle corporazioni, le confederazioni.

La nuova scansione delle «precedenze» tra le alte cariche rivelava un profondo mutamento in atto nella realtà del regime. Accanto ai ministeri figurava ormai una vasta serie di altre istituzioni, a carattere ora politico ora economico e finanziario ora sindacale e corporativo. Molti di questi nuovi soggetti subivano ai loro vertici un'influenza del Partito, che vi interveniva in modo più o meno diretto o nominando parte dei gruppi dirigenti oppure esercitando in varie forme un indirizzo e un controllo politico. Frequentissima era la presenza degli stessi dirigenti in più settori e in più cariche, così da realizzare alla fine una sorta di coesione interna tra i rappresentanti delle varie *élites*. Nel *Chi è? Dizionario degli italiani d'oggi* degli anni Trenta[73] si possono verificare numerosi esempi di questi tipici *cursus honorum*: le cariche politiche (per esempio quella di deputato) si coniugano senza soluzione di continuità in queste biografie con gli incarichi di partito, con le presidenze e vicepresidenze di enti o istituti, con le numerose partecipazioni ai consigli di amministrazione del parastato. Frequentissima era poi la nomina a senatore del Regno, che,

[73] Su questi tipici strumenti, pubblicati per iniziativa dell'editore Formiggini, cfr. V. ROMANI, *Elites allo specchio: notabilato e repertori italiani di biografia corrente tra Otto e Novecento*, in G. MELIS (ed), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, cit., pp. 261 ss.

già nella prassi dell'età liberale, ma ancor più in epoca fascista, sigillava per così dire una carriera compiuta nel servizio di Stato o una serie di responsabilità nell'ambito dei nuovi enti pubblici o una milizia fedele nei ranghi del partito[74].

Nasceva così una *élite* strutturalmente diversa dalle precedenti, connotata soprattutto dalla versatilità dei suoi membri (la cui competenza «plurima» consentiva loro incarichi contemporanei in più settori) e dal rapporto assiduo con la politica. Generalmente formatisi nel primo movimento fascista (spesso insigniti dei titoli onorifici del regime: «marcia su Roma», «sciarpa del Littorio» ecc.), questi nuovi protagonisti della vita pubblica fascista univano una cultura di base composita (sindacal-politica, talvolta acquisita da autodidatti, più raramente sancita dalla laurea in scienze politiche nelle nuove facoltà «fasciste» di Perugia o di Roma) a una moderna conoscenza sul campo delle tecniche della comunicazione di massa e della organizzazione dei gruppi. Gli enti pubblici (che negli anni Venti ma soprattutto Trenta conobbero una vera e propria esplosione, popolando numerosissimi in ogni settore della vita economica e associativa) furono il terreno di espansione di questa nuova *élite*. Una nuova burocrazia (che potremmo chiamare degli enti e corporativa) crebbe rapidamente e senza controlli, sfuggendo persino ai ripetuti tentativi della Ragioneria generale dello Stato di porre sotto tutela la spesa dei nuovi organismi[75]. «Ora ne abbiamo cinque di burocrazie – avrebbe annotato sconfortato Ettore Conti nel suo 'taccuino' alla dalla del 12 maggio 1940 –: l'antica, divenuta pletorica in conseguenza delle accresciute mansioni; la sindacale; la Corporativa; quella del Partito; e ora, in previsione degli eventi, quella della Fabbriguerra»[76].

In effetti, alla fine degli anni Trenta e ormai alla vigilia dell'entrata in guerra dell'Italia fascista, l'analisi di Conti corrispondeva efficacemente

[74] Sul Senato nel periodo fascista (e sulla sua funzione nient'affatto marginale) ha insistito specialmente D. Musiedlak, *Lo stato fascista e la sua classe politica. 1922-1943*, Bologna 2003; da segnalare anche, tra le fonti, E Gentile - E. Campochiaro (edd), *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, I-IV, Napoli 2004.

[75] Sui tentativi di censimento e di controllo della spesa degli enti cfr. G. Melis, *Due modelli*, cit., pp. 262 ss. La statistica del personale degli enti pubblici non fu mai chiara, sicché non è possibile dar conto del numero dei dipendenti e, per quel che qui interessa di più, della dimensione della dirigenza. Da segnalare per il tentativo di documentare l'*escalation* delle nuove burocrazie del parastato J.Y. Dormagen, *Pourquoi il n'ya plus de haute fonction publique en Italie*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2004, 1, pp. 59 ss.

[76] E. Conti, *Dal taccuino di un borghese*, Bologna 1986 (1946[1]), p. 449.

alla realtà. Sorte, dopo un decennio di ripetuti e enfatici annunci, solo nel 1934, le corporazioni costituivano l'ambizioso (e illusorio) tentativo del fascismo di governare l'economia, dettandone la pianificazione in nome della conciliazione tra gli interessi delle classi. Non avrebbero funzionato granché, ma avrebbero in compenso figliato un elefantiaco apparato di piccoli e grandi funzionari, distribuendo generosamente stipendi e prebende. Quanto poi alla Fabbriguerra, cioè la nuova economia statizzata e «mobilitata» a fini bellici, si sarebbe anch'essa risolta in una nuova macchina burocratica, inefficace e al tempo stesso pachidermica. In entrambe le realtà si sarebbe imposta una *élite* di diretta filiazione fascista, legata al Partito, dedita allo *spoils system* e spesso anche alla *escalation* personale. Alla fine degli anni Trenta i dipendenti pubblici (ministeri e aziende autonome, con esclusione quindi dell'incalcolabile personale degli enti) avrebbe raggiunto e superato i 780.000 addetti (dato 1938: erano poco più di 520.000 nel 1928). Nel 1943 avrebbero toccato la cifra record di 1.389.904[77].

In questo quadro generale le *élites* tradizionali non solo sopravvissero ma si rafforzarono, confortate e protette dallo stesso progetto autoritario del fascismo (la cui vera vocazione fu quella di gerarchicizzare la società di massa del Novecento). Così il Consiglio di Stato, che anche grazie al prestigio dei suoi componenti potè godere di una certa autonomia (la sua giurisprudenza, ad esempio, si distinse spesso per una sia pur prudente mediazione tra l'eredità del diritto amministrativo d'epoca liberale e i nuovi orizzonti della legislazione fascista)[78]; così l'alta magistratura, le cui sentenze inclinarono piuttosto al conservatorismo nei confronti della tradizione (una tradizione, ben inteso, intrisa di autoritarismo e di classismo) che non alle aperture verso il cosidetto «diritto sociale» del regime[79]. L'Esercito stesso (e in misura diversa la Marina e l'Aeronautica) mantennero «alla stregua delle diverse burocrazie» – ha ricordato Giorgio Rochat – una relativa autonomia, stipulando con il regime una sorta di alleanza che, se si risolse in appoggio senza riserve alle scelte di fondo della dittatura, consentì tuttavia alle *élites* militari «la salvaguardia della loro autonomia» (anzi la soppressione di ogni controllo del Parlamento accrebbe paradossalmente l'autonomia di azione – per lo meno

[77] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., p. 329.

[78] Cfr. specialmente i saggi raccolti in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Atti del convegno, Roma 2003, Torino 2004.

[79] Cfr. O. ABBAMONTE, *La politica invisibile. Corte di Cassazione e magistratura durante il Fascismo*, Milano 2003.

interna – degli alti gradi)[80]. Allo stesso modo le *élites* tecnocratiche degli enti pubblici economici (Beneduce, ad esempio, e lo staff dirigente dell'Iri, delle *holding* e delle società collegate) poterono godere di una relativa sfera di autonomia nell'impostare le politiche di salvataggio degli anni Trenta e nell'elaborare la riforma bancaria del 1936[81].

6. *Un Paese senza élites amministrative?*

La Seconda guerra mondiale mise in evidenza, insieme all'impreparazione del Paese, la debolezza strutturale della sua classe dirigente. Vent'anni dopo la conclusione del conflitto, nel 1965, la rivista «I Quaderni di Ulisse» pubblicò una serie di 17 articoli su *I ceti dirigenti in Italia*[82]. L'indagine, che investiva a largo raggio tutte le possibili *élites* (da quelle professionali a quelle economiche, dalle culturali alle amministrative), insisteva soprattutto sul netto calo di influenza delle *élites* militari e della diplomazia, ma soprattutto sulla crisi pressoché definitiva dell'alta burocrazia. Scriveva il giurista Arturo Carlo Jemolo nel suo contributo su *Gli alti funzionari*: «si è profuso il titolo di *eccellenza* ... però l'*eccellenza* si accorge di non avere il rango del nonno consigliere»[83].

Si può assumere l'inchiesta del 1965 come la veritiera rappresentazione di ciò che era accaduto nel dopoguerra. Rispetto al periodo fascista, i militari avevano pagato la sconfitta e la troppo assidua prossimità con il regime, nonché – evidentemente – il ruolo ormai decisamente subalterno delle forze armate repubblicane nell'ambito delle nuove alleanze atlantiche; ma soprattutto era maturata in quei vent'anni una crisi strutturale dell'amministrazione dello Stato in tutte le sue componenti di vertice: ridotta ai minimi termini l'influenza dei prefetti, anche per il forte protagonismo dei partiti politici quali nuovi interpreti del rapporto centro-periferia; mortificata l'alta dirigenza dei ministeri, sia in termini di comparazione economica con altre *élites* estranee all'amministrazione

[80] G. ROCHAT, *Il regime fascista e la preparazione militare*, ora in G. ROCHAT, *Ufficiali e soldati. L'esercito italiano dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Udine 2000, pp. 63 ss.

[81] Su Beneduce cfr. specialmente F. BONELLI, *Beneduce, Alberto*, in *Dizionario biografico degli italiani*, VIII, Roma 1966, *ad vocem*, e, dello stesso autore, *Alberto Beneduce*, in A. MORTARA (ed), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano 1984, pp. 329 ss.

[82] «Ulisse», 23, 1965, numero monografico su *I ceti dirigenti in Italia*. Cfr. in proposito G. MELIS, *Introduzione*, in G. MELIS (ed), *Le élites nella storia dell'Italia unità*, cit., pp. 7 ss.

[83] A.C. JEMOLO, *Gli alti funzionari*, in «Ulisse», 23, 1965, cit., p. 70.

sia in termini di capacità dialettica verso le nuove *élites* della politica; moltiplicate a dismisura, sino a togliere loro il prestigio della carica, le figure di vertice. Quando, pochi anni più tardi (con il decreto presidenziale n. 748 del 1972) finalmente si tentò di circoscrivere una dirigenza amministrativa, isolando la parte superiore di tutte le carriere ministeriali e affidandole una vera e propria funzione dirigenziale in autonomia dalla politica, l'esito della riforma si rivelò fallimentare: i dirigenti, all'atto pratico, risultarono 8.000 (su 300.000 unità di personale statale in senso stretto), furono frammentati al loro interno in tre distinti livelli, furono indotti ad accettare un'applicazione riduzionistica della legge stessa che ne avrebbe limitato di molto i poteri e l'autonomia esterna[84]. La *haute fonction* italiana veniva così vanificata miseramente prima ancora che fosse stata messa in grado di esistere.

Il fallimento della riforma del 1972 si ricollegava del resto a radici molto più profonde. In Italia le *élites* amministrative erano nate in stretta osmosi con quelle politiche e sociali e avevano mantenuto una loro identità sin tanto che quell'osmosi si era potuta protrarre, cioè solo sino alla fine dell'Ottocento. Esauritasi quella originaria fase storica, già negli anni di Giolitti si erano avvertiti i primi sintomi, sia pure ancora molto larvati, di un'emarginazione dell'alta burocrazia dalla *leadership* del Paese; la Prima guerra mondiale prima, il fascismo poi, con l'irruzione sulla scena delle nuove *élites* della politica, avevano contribuito ulteriormente a depotenziare i vecchi ceti dirigenti dei ministeri, di volta in volta soccombenti nella concorrenza come le nuove *élites* degli enti pubblici, della politica, della società civile. Ma era stata soprattutto la Repubblica a evidenziarne l'inesorabile declino. Specie negli anni chiave della seconda modernizzazione del Paese (il trentennio dal 1958 al 1978) l'alta dirigenza burocratica era apparsa non solo inadeguata a guidare la nuova fase dello sviluppo ma inesorabilmente anacronistica – per cultura, stile di vita e capacità operative – rispetto alle domande nuove poste dalla società in rapida transizione.

Negli anni Novanta e poi all'inizio del Duemila l'Italia appare dunque un Paese non solo con *élites* amministrative deboli ma, a tratti, persino privo di *élites* amministrative[85]. Inesistenti, innanzitutto, sono i laboratori tipici di questo tipo di *élites* (siano essi il sistema delle *grandes écoles* alla

[84] G. MELIS, *Storia dell'amministrazione*, cit., pp. 497-499.

[85] Sul tema è fondamentale S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma 1998; da ultima cfr. l'efficace sintesi di J.Y. DORMAGEN, *Pourquoi il n'ya plus de haute fonction publique en Italie*, cit.

francese o il sistema *Oxbridge* che ha selezionato per decenni le *élites* d'eccellenza della Gran Bretagna); inadeguate sono poi le politiche di formazione correnti (poco incisivo e oscillante per fini e metodologie il ruolo giocato negli anni dalla Scuola superiore dell'amministrazione pubblica, attiva dal 1963 tra le sedi di Caserta, Roma, Reggio Calabria e Bologna)[86]; non del tutto coerenti neppure le recenti politiche di riforma amministrativa: che, per esempio, hanno alternato l'idea chiave della separazione di funzioni e dell'autonomia della dirigenza amministrativa rispetto alla politica con le recenti, sconcertanti scelte in favore dello *spoils system* (il che, se possibile, ha indebolito ancora di più l'alta dirigenza, ormai definitivamente assoggettata allo statuto dei lavoratori privati, contrattualizzata e facilmente licenziabile)[87].

Nel momento decisivo dell'integrazione europea, il sistema amministrativo italiano, privo di una forte *leadership* interna, sembra dunque presentarsi più debole degli altri *partner*.

[86] Prevista nel testo unico del 1957, la Scuola cominciò a funzionare solo dal gennaio 1963 (il regolamento era stato emanato con dpr 29 maggio 1962, n. 756). Concepita come l'Ena italiano, è stata poi svuotata dalla politica delle principali amministrazioni (Esteri, Finanze, Interno, Pubblica Sicurezza ecc.) che si sono dotate di proprie scuole di formazione superiore, concorrenziali rispetto alla Scuola centrale. Sulla sua contrastata esperienza cfr. S. CASSESE, *Formazione dei pubblici dipendenti e riforma amministrativa*, ora in S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano 1976, pp. 55 ss.

[87] Cfr. in proposito S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale?*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2002, 12; anche G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna 2003[2], p. 100.

I modelli di Costituzione amministrativa italiana dopo il 1945

di *Umberto Allegretti*

1. *Un abbozzo di ricerca*

Per tracciare uno schizzo di complessiva storia amministrativa della Repubblica sarebbe possibile oggi seguire una lettura se non concorde almeno sostanzialmente convergente, che si è venuta delineando attraverso una serie di studi. Si tratterebbe di una lettura fondata e forse tuttavia parziale; perciò qui si cercherà di darle in certa misura un complemento con alcune proposte che saranno più avvio d'una possibile ricerca che prodotto di un'indagine compiuta, anche perché introducono problemi metodologici su quale debba essere lo statuto più attendibile della storia amministrativa.

La letteratura esistente ha messo in luce un certo numero di fasi attraverso le quali è passata la questione amministrativa, che si svolgono tra continuità e innovazione rispetto al modello consegnato dal corso precedente della storia unitaria e al loro interno. Tali fasi, sia nella scansione temporale che nella qualità degli orientamenti seguiti, in parte corrispondono e in parte no a quelle che segnano le vicende dei rami alti della Costituzione (è risaputo che le scansioni delle vicende amministrative spesso divergono da quelle della storia costituzionale)[1] e, per altro verso, sono spesso poco nette e si sovrappongono l'una all'altra. Forse per questo non coincidono del tutto nella prospettazione dei vari autori (senza peraltro che ciò produca una fondamentale diversità di vedute) e nel nostro schizzo non saranno messe in particolare rilievo; esse verranno più che altro ridotte a quella delle origini dell'ordinamento democratico e della Costituzione (che per l'importanza che sempre ha il momento genetico va considerata a sé, malgrado nel caso dell'amministrazione repubblicana sia pienamente saldabile alla seguente), a quella, di durata assai prolungata, della «intan-

[1] Le vicende della storia costituzionale della Repubblica sono finemente analizzate sino al 1972 da L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004.

gibilità»[2] o «immobilismo»[3] dei modelli – in combinazione peraltro con molti movimenti interni[4] – e a quella delle riforme, fiorite solo col decennio degli anni Novanta, alla quale segue oggi un qualche impreciso annuncio di nuovi cambiamenti; mentre, per lo più, ci riferiremo agli elementi qualitativi del modello, senza insistere troppo sugli aspetti temporali.

2. *La scelta di un'amministrazione classica*

Vi è consenso sul fatto che le concezioni che hanno presieduto all'inserimento dell'amministrazione nel nuovo ordinamento costituzionale, sia nel campo della riflessione – presente in misura assolutamente secondaria se si confronta il tema amministrativo con altri più prementi ed evidentemente ritenuti più decisivi per la creazione del nuovo ordinamento – che in quello della pratica, hanno un carattere che si può dire «classico», sensibilmente diverso se non addirittura divergente dai grandi elementi di innovatività che contrassegnano la fondazione complessiva della Costituzione. Al punto che si può ripetere che nella dottrina come nella prassi mancò in quel tempo la percezione diretta che al tipo di Stato che si stava creando dovesse corrispondere un modello fino a quel momento inedito di amministrazione[5].

Questo non vuol dire che in tale fase non siano presenti tra le forze politiche, soprattutto quelle nuove o affacciantisi per la prima volta alla possibilità di candidarsi al governo, come pure a livello istituzionale,

[2] Così F. RUGGE, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 2.2: *La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Torino 1995, pp. 218 ss.

[3] Questa nomenclatura in G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, pp. 232 ss.

[4] Per noi la fase dell'intangibilità o immobilità – diciamo meglio, della «continuità» o «stabilità» – è di durata più lunga di quella indicata dagli autori citati *supra*, note 2-3, i quali, in una visione temporalmente più analitica e dettagliata e perciò più attenta anche a variabili limitate, giustamente qualificano in quel modo solo le fasi di immobilità quasi totale (che in realtà comprendono le pur diverse tappe che essi delineano per il periodo anteriore agli anni Sessanta, ma comunque non vanno oltre). Se invece si appunta l'attenzione sul lungo periodo, si vede che la continuità e stabilità accomuna tutto il tempo fino al 1990, ma che peraltro – come del resto ben riconosciuto sia da Melis (che ha in molti lavori particolarmente studiato per l'età liberale e per quella fascista lo svilupparsi d'una pluralità di amministrazioni) che da Rugge – movimenti interni molto intensi accompagnano l'uniformità dell'impianto complessivo.

[5] Si veda U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova 1995.

alcune mosse nel senso dell'innovazione; mosse diverse per provenienza e direzione. Il contrario è documentato dalla nota iniziativa rivolta a rifondare l'amministrazione dal basso, avanzata nell'ambito del CLN Alta Italia[6]; dal riordino legislativo complessivo progettato dalla prima Commissione Forti con la sua legge sull'azione amministrativa, che all'occhio retrospettivo appare non priva di elementi positivi, in ragione sia della dimensione che di alcuni contenuti modernizzanti quali l'attenzione data al procedimento e la previsione di momenti di intervento del privato in seno ad esso[7]; e naturalmente dall'orientamento, comune a molte forze e accolto dalla Costituzione, a istituire con la regione un ulteriore gradino della scala istituzionale.

Più in generale, viene percepito un bisogno di «riforma» dell'amministrazione tradotto in propositi di opera legislativa, dei quali l'approdo più consistente fu appunto l'incarico di studio conferito alla Commissione Forti, in un momento ancora così poco avanzato nella direzione della creazione di un ordinamento costituzionale del tutto nuovo, quale fu quello del Governo Bonomi. Propositi rivolti non solo, come pur fu accentuato dallo stesso Bonomi, a purgarla dalle «scorie» del fascismo, ma anche a rimediare a difetti di più stratificata origine storica e di più complessivo impatto sul suo modo di essere e di agire, riassunti nelle due grandi carenze da sempre presenti nella realtà amministrativa italiana di fronte all'esigenza di legalità e di imparzialità da un lato e di buon andamento ed efficienza dall'altro.

Questo solleva immediatamente un interrogativo e apre un serio problema storico. Come mai problemi ed esigenze che sembrano acutamente percepiti non furono poi affrontati nei fatti o anche solo nella dimensione d'una teoria su di essi concentrata, con l'effetto di qualificare negativamente per la mancanza della loro risoluzione l'epoca delle origini ma non solo essa? L'intenzione riformatrice, divenuta, come è stato notato[8], una retorica e quasi un mito perenne, accompagnerà non risolta tutta una lunga epoca

[6] Vicenda molto conosciuta e che non occorre ricordare; si può rinviare a G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia. Problemi e ipotesi di ricerca*, Milano 1976, pp. 299 ss.

[7] Per questa parziale rivalutazione, che modifica le pur giustificate riserve formulate da importanti dottrine precedenti, si veda U. ALLEGRETTI, *Procedimento amministrativo*, in P. GROSSI (ed), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, Milano 1997, pp. 279 ss; nonché U. ALLEGRETTI - G. FOCARDI, *Amministrazione, Costituente, Costituzione*, in M. FIORAVANTI - S. GUERRIERI (edd), *La Costituzione italiana*, Roma 1998, pp. 359 ss.

[8] Da F. RUGGE, *Il disegno amministrativo*, cit., pp. 221 ss.

della Repubblica, raggiungendo risultati sempre asfittici e dunque sempre riproponendosi. Di modo che la risposta a quell'interrogativo e alla sua amplificazione in termini di durata non può che rimandare a uno dei grandi nodi della storia di lungo periodo del paese e a un radicamento dell'incapacità di confrontarsi con il problema amministrativo e con la sua capitale importanza nella struttura culturale e sociale profonda della collettività italiana.

Certo è che non si seppe profittare di una temperie ineguagliabilmente favorevole come quella offerta dalla transizione politica e costituzionale del paese, per realizzare quello che quasi solo nelle transizioni può riuscire, di sbloccare problemi e deficienze gravi sedimentati dalla storia precedente. Che fosse possibile è dimostrato – pur tenuto conto dell'assillante gravità, nella situazione italiana, dei problemi del livello politico e costituzionale, determinata dalla lunga durata del fascismo – dall'esempio parallelo della vicenda francese. In essa, come noto, molte riforme amministrative furono realizzate proprio nel periodo transitorio: preparandovisi con ricchezza di proposte in seno alla Resistenza, agendo, col concorso di molti attori, con lucidità e determinazione e sfruttando consapevolmnete proprio la transizione[9].

Resta comunque che anche quel tanto di innovazione che si seppe concepire (e in realtà non attuare) non partiva da un'assunzione consapevole di critica all'impianto stesso del modello amministrativo né dalla consapevole e decisa volontà di instaurare un modello nuovo, e di conseguenza non riusciva a investire le sue fondamenta in nessuno degli elementi costitutivi – né nell'organizzazione né nelle forme dell'attività né in quelle del controllo, della tutela e della giurisdizione – ma si limitava a configurare modifiche, qualche volta sensibili ma sempre chiuse nei confini del sistema tradizionale.

Conseguenza ma anche concausa di questi atteggiamenti fu che nel campo amministrativo lo stesso miracolo realizzativo, che seppe davvero sfruttare la temperie della transizione, della creazione di una Costituzione fondamentalmente innovativa, non ha operato. Scarso è stato infatti, come è noto da studi ormai classici, il livello di costituzionalizzazione applicato all'amministrazione nell'ambito degli studi preparatori della seconda Commissione Forti e scarso quello applicato in seno all'Assem-

[9] Si veda la prova di quella differenza e di quella possibilità, fondata su originali ricerche documentali che hanno consentito all'autore di approfondire la comparazione tra i due paesi, data da G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna 2004.

blea Costituente: scarsità che, all'inizio non percepita (tutt'altro!) dai commentatori[10], è stata riconosciuta sempre più chiaramente dagli analisti successivi[11]. Come si sa, di fronte alla recezione, magari affinata, delle nozioni e dei principi classici – dalla centralità dell'atto amministrativo a quella dell'interesse legittimo e della tutela impugnatoria, alla soggettivazione o entificazione dell'amministrazione, al generalizzato principio di legalità dell'organizzazione, alla competenza esterna tendenzialmente riservata ai vertici politici seppur bilanciata da un significativo ma incerto riconoscimento di attribuzioni proprie ai funzionari di carriera, alla concentrazione dei controlli sulla legalità e il «merito» amministrativo e via dicendo –, accompagnata dai silenzi sulle forme più aperte di attività, dal procedimento al contratto alle prestazioni al servizio, stanno nella Costituzione soprattutto i due grandi principi dell'imparzialità e del buon andamento, con le loro larghe potenzialità di sviluppo, ma anche con il sapore di programmaticità che li avrebbe inseriti nell'area di quelle disposizioni destinate a essere oggetto per un tempo non breve, nel clima di «congelamento» che afflisse per parecchi anni l'intera Costituzione, di svalutazione e comunque di non impegnativa applicazione[12].

3. *La grande continuità e i suoi interni movimenti*

La Costituzione amministrativa della Repubblica – la Costituzione formale e quella reale – era dunque predisposta a un trionfo della continuità che, peraltro, non ha messo capo alla conservazione lineare del modello liberale originario e neppure si è tradotta in stasi o inerzia. Al contrario. La rigidità di quel modello permane nell'amministrazione ministeriale, peraltro quantitativamente accresciuta in misura assai forte nelle funzioni, nella dimensione degli apparati e nel numero stesso dei ministeri. E permane nello statuto dei funzionari – quand'anche, come avvenne nel 1957, formalmente rinnovato, e anche dopo la creazione nel 1972 del ruolo dei dirigenti –, che mantengono quindi il precedente rapporto formale con

[10] Paradigmatici per l'atteggiamento di lode per l'asserita ampiezza delle innovazioni costituzionali in tema di amministrazione i due saggi di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Pubblica Amministrazione e l'ordinamento politico-costituzionale*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, I, Bologna 1958, e di S. LESSONA, *La posizione costituzionale della Pubblica Amministrazione*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, III, Bologna 1960.

[11] Per brevità ci si richiama a quanto esposto nel citato U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*.

[12] Anche per questo si rinvia allo scritto citato *supra*, nota 11.

i vertici politici, attributari ancora della titolarità di praticamente tutti i poteri, e la conseguente disponibilità (o «permeabilità»)[13] rispetto al personale politico. Nel contempo, si ha l'ingigantimento del fenomeno, da tempo sviluppatosi, delle «amministrazioni parallele», realizzandosi dunque quella «doppia continuità» di cui parla Rugge[14].

Ma come tutti i fenomeni quantitativi, anche quest'espansione dell'organizzazione finisce con l'assumere valore qualitativo. La creazione o la ristrutturazione, soprattutto negli anni Cinquanta, di enti di grande rilievo per funzioni e dimensioni – quali la Gestione Ina-Casa, gli enti di riforma agraria, la Cassa per il Mezzogiorno, l'Eni, l'Iri, gli istituti di credito speciale, più tardi l'Enel, e, più ingarbugliata tra pubblico e privato, la Federazione dei consorzi agrari[15], che campeggiano nel panorama politico e amministrativo per lunghi periodi – in qualche modo modificano il modello, pluralizzando il modo d'essere e il concetto stesso di amministrazione e rendendo il suo rapporto con la politica al tempo stesso più intenso e più vario. Il pluralismo aumenta e assume un tono differente quando finalmente, in epoca più tarda, si costituiscono, nel caso delle regioni, o si potenziano, per quanto riguarda gli enti locali, i livelli dell'amministrazione territoriale, secondo tuttavia concezioni e strutture modellate sull'amministrazione statale. Tra le diverse entità amministrative si generano interazioni, che producono anche strutture statali apposite, come vari comitati interministeriali, il ministero delle Partecipazioni Statali e l'ufficio del ministro per il Mezzogiorno; nelle relazioni tra Stato ed enti autonomi verranno in vita numerose sedi di coordinamento, settoriali o generali (le Conferenze).

E questi fenomeni non investono solo l'amministrazione in senso soggettivo. Se le istituzioni territoriali autonome tendono a ricopiare l'amministrazione statale anche nelle forme dell'attività[16], soprattutto nelle amministrazioni parallele si accentua un doppio regime, poiché all'atto amministrativo unilaterale si accompagna (e spesso prende il sopravvento) la contrattualità privatistica, all'attività imperativa quella prestazionale, alle funzioni i servizi. In corrispondenza, anche se con più lentezza, i controlli si avvieranno a convertirsi verso l'esame del buon andamento e l'esercizio della

[13] Così G. Melis, *L'amministrazione*, cit., pp. 225 ss.

[14] F. Rugge, *Il disegno amministrativo*, cit., pp. 235 ss.

[15] Si veda l'importanza data a quest'ultima, *ibidem*, pp. 233 ss.

[16] Fenomeno al quale in dottrina ha dato particolare rilievo, con notazioni critiche, G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969, e in altri scritti.

giurisdizione si espanderà sul lato dell'ordinaria tutela privatistica. Non si consolidano invece quelle forme, la programmazione e la partecipazione, coinvolgenti insieme la dimensione organizzativa e quella dell'attività, che hanno pur formato gli ideali e il terreno di battaglia di due interi periodi – rispettivamente gli anni Sessanta e gli anni Settanta – e che nella descrizione diacronica più articolata propria di alcuni studi vengono individuate come caratteristiche di fasi a sé, anche se ovviamente se ne riconosce la sostanziale inconcludenza e il superamento[17]. Insomma, a dare alla vicenda amministrativa della Repubblica, nonostante la prevalenza della continuità, il carattere di una fase di movimento, concorre col pluralismo soggettivo l'attenuazione di quella specialità amministrativa che nel cuore dello Stato liberale era nata come riscontro nell'attività del potere superiore del soggetto amministrativo[18].

4. *Tardi, le riforme*

Questo modello a lungo protrattosi di modificazioni incrementali è dunque insieme vivace e tuttavia fortemente frammentario. Così che si può ben capire che, malgrado alcuni suoi non del tutto disprezzabili meriti – per questa via il sistema amministrativo tiene in qualche misura il passo con la società – predomini nei confronti del suo funzionamento un giudizio severo da parte dei cittadini italiani, immersi come essi si trovano nelle sue contraddizioni (senza che possa consolare il fatto che anche i cittadini inglesi e francesi, nonostante il miglior livello delle loro amministrazioni, siano spesso quasi altrettanto insoddisfatti poiché ci sono contraddizioni dappertutto).

Alla fine, con gli anni Novanta, si arriva a un'ondata diretta di riforme mirate a una disciplina organica. La loro genesi, finora poco approfondita dagli studi, può apparire solo come frutto naturale della lunga incubazione della retorica riformistica dei decenni precedenti, ed essa certo vi avrà influito, se non altro perché una tal quale preparazione era stata messa in opera in sedi culturali e istituzionali. Ma il varo delle riforme, in qualche caso (come quello della legge sul procedimento amministrativo) giunta a maturazione in sede parlamentare in maniera improvvisa, è soprattutto

[17] Si vedano gli studi di Rugge e di Melis citati *supra*, note 2 e 3. La spiegazione più approfondita dei due fallimenti è quella data da G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova 1986, pp. 11-12.

[18] Si veda la forte sintesi formulata su questa base da L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma - Bari 2001, pp. 455 ss.

da inquadrare nel clima seguito all'Ottantanove, che per l'Italia non è stato solo evento internazionale ma anche fattore decisivo di movimenti interni, avendo scatenato l'implosione del sistema dei partiti e lo scoppio della bufera giudiziaria contro la inveterata corruzione amministrativa e avendo lasciato sviluppare, sotto l'espansione della globalizzazzione che concorse a potenziare, una tempesta economica già implicita nell'inefficienza tradizionale del sistema produttivo e della politica economica e finanziaria.

Le riforme investono tutti i lati del modello. L'organizzazione, con il potenziamento e il riordino complessivo del sistema delle autonomie territoriali. Il sistema delle fonti, introducendo, in forme spesso caotiche ed esposte a varie obiezioni anche di costituzionalità, un forte peso dei regolamenti e delle altre fonti di normazione secondaria laddove prima imperava quasi esclusivamente la legge. Ancora l'organizzazione, con la distinzione tra livello politico e livello amministrativo conseguita dando tappa dopo tappa ai dirigenti delle amministrazioni tradizionali la generalità delle funzioni amministrative e creando un certo numero di agenzie amministrative e di autorità amministrative indipendenti competenti su terreni particolarmente delicati[19]. I modi dell'attività, regolando i procedimenti con un certo grado di partecipazione degli interessati, aprendo l'accesso ai documenti amministrativi, introducendo variamente semplificazioni organizzative e procedurali e forme di contrattualità. I controlli, dislocandoli dalla legalità preventiva dei singoli atti alle verifiche della gestione. Più erraticamente si modifica anche la tutela giurisdizionale, restando qui da spiegare – ciò che sfida tutto sembra essere la forza del Consiglio di Stato! – perché sia l'unica riforma che non ha potuto decollare in forma legislativa organica, ma solo sperimentare un misto di interventi normativi e di modifiche di provenienza giudiziaria, e che ancora attende una sistemazione compiuta.

Si tratta dunque questa volta di riforme che trasformano il modello su elementi fondamentali, tuttavia non solo bisognose di vari aggiustamenti (che si susseguono infatti negli anni successivi e ancora di recente), ma comunque incompiute. Nell'ultima legislatura, e in gran parte in connessione non accidentale anche se non esclusiva con quello che si può chiamare in termini di storia politico-istituzionale generale il «sistema

[19] Sulle agenzie, argomento su cui poco si sofferma la letteratura giuridica, si veda C. Corsi, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Torino 2005, che giustamente sostiene la flebile consistenza della categoria e le molte incertezze delle discipline relative. Dopo molte illusioni, anche sul valore delle autorità indipendenti sembra iniziata un'epoca di ridimensionamento.

Berlusconi»[20], subiscono, accanto a qualche progresso (ad esempio, nelle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo e altre contenute nella legge sull'azione amministrativa – n. 15 del 2005) significativi arretramenti. Come la soppressione di alcune agenzie delicate quale quella della protezione civile, funzione quest'ultima ricondotta alla diretta responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri con evidenti intenti di sfruttamento politico[21]; la diminuzione di autonomia dell'organizzazione della ricerca – università sottofinanziata e sottoposta alla precarizzazione del suo personale, CNR e altre istituzioni di ricerca asservite a nuclei accentrati e dipendenti dal potere politico[22]; il tentativo

[20] Così lo si è chiamato argomentatamente nel numero 1-2003 della rivista *Democrazia e Diritto* (si vedano ivi le trattazioni di vari autori).

[21] Intenti evidenti in molte circostanze, come l'uso di questa funzione e dei connessi poteri di ordinanza *extra ordinem*, potentemente amplificato dal mezzo televisivo, sia in occasione di eventi di carattere naturale come pure di avvenimenti politico-istituzionali, quali certi incontri di carattere internazionale che non rientrano certo nell'ipotesi degli eventi imprevisti. Caso eclatante di abuso, e nient'affatto marginale malgrado la sua specificità, è quello del susseguirsi tra il 2003 e il 2005 di ordinanze che innovano complessivamente la normativa tecnica nel delicato campo della protezione sismica. Poco notato dai giuristi (ma non in campo tecnico, dove sta dando luogo a vivaci discussioni; e la questione incide evidentemente, in un territorio così largamente esposto ai terremoti come quello italiano, su interessi generali della comunità nazionale), è stato invece segnalato da T. CRESPELLANI, *Il nuovo modello di difesa dai terremoti*, in «Democrazia e Diritto», 2, 2003, pp. 243 ss., nonché *Difesa dai terremoti e normativve tecniche. Un'eredità difficile*, in «Democrazia e diritto», 3, 2005, la quale mette in rilievo come si tratti di «un evento 'costruito' e di natura squisitamente non tecnica ma politica, mirato ai seguenti obiettivi: 1) ridimensionare i poteri assegnati alle regioni dalla 'legge Bassanini'; 2) accentrare la materia sismica nelle mani della protezione civile; 3) scompaginare i rapporti tra gli istituti di ricerca sismica in Italia con la creazione di due nuovi istituti ... su cui convogliare i fondi e i finanziamenti per la ricerca sismica». Siamo qui dunque di fronte a un uso del potere di ordinanza per l'emanazione di norme generali e tendenzialmente stabili, slegate da eventi particolari e imprevisti, che esautorano i procedimenti da seguire normalmente nel settore – previsti infatti da una legislazione consolidatasi fin dagli anni Ottanta, che tiene conto del valore squisitamente tecnico e territorialmente definito della materia e che perciò richiede la cooperazione del mondo tecnico-scientidfico e delle regioni. E che per giunta alterano la normale organizzazione della ricerca, finora svolta con successo in una quantità di centri ed ora messa tutta nelle mani di due soltanto (inoltre, come nota ulteriormente T. CRESPELLANI, *Il nuovo modello di difesa dai terremoti*, cit., la stessa formazione e l'aggiornamento dei professionisti sono messi a dura prova e pressoché monopolizzati dai centri in questione).

[22] Su aspetti di questo vasto settore (al quale è riconducibile per un importante profilo anche il caso citato *supra*, nota 21) esiste un'abbondante letteratura; si richiamano qui i saggi di C. BERNARDINI, *L'invenzione dell'Istituto italiano per le tecnologie*, di W. TOCCI, *Un balzo in avanti nella politica della ricerca*, e di C.M. BERTONI, *Lo sviluppo della ricerca, la*

di diminuire l'autonomia dei dirigenti per via di nomine troppo precarie; l'orientamento a ridurre o controllare le autorità indipendenti; la restrizione dell'accesso ai documenti amministrativi adombrata nella legge 15; le incertezze in tema di raggiungimento di un più sistematico assetto della giurisdizione, con la complessiva riproduzione, attraverso vari tira e molla, di un ruolo capitale della giurisdizione amministrativa. Così che non sembra un azzardo parlare di un continuo presentarsi della tendenza al riassoggettamento dell'amministrazione al potere politico.

Insomma, vi è ancora precarietà nel modello amministrativo, che pure si è mosso. Ma hanno almeno le riforme prodotto i risultati auspicati a livello di imparzialità e di buon andamento? La sensazione dei cittadini italiani e quella degli esperti pare porga all'interrogativo una risposta tendenzialmente negativa, rilevandosi tra l'altro negli ultimi tempi la ripresa della corruzione e la perdurante inefficienza della maggior parte dei servizi.

5. *Un'amministrazione per quali compiti*

Senza dare alla precedente domanda una risposta diretta, che sarebbe troppo complessa ed eccedente questa sede, si vorrebbe rilevare che una storia del modello amministrativo non può limitarsi a quanto finora visto. Non solo non è corretto concentrare, come non di rado si fa, l'esame della vicenda amministrativa sulla dimensione organizzativa, sull'amministrazione soggetto, ma non basta neanche estenderlo alle forme dell'attività, dei controlli e della tutela. Questi aspetti che tutti insieme costituiscono il modello formale dell'amministrazione, tagliano fuori o almeno non considerano esplicitamente i compiti che l'amministrazione svolge e per i quali, in definitiva, è costituita. Sono i compiti il punto in cui la storia amministrativa si salda alla storia costituzionale in maniera più diretta[23].

È proprio la storia dell'amministrazione repubblicana che ci dà la prova di questo. I fondatori dell'ordinamento repubblicano non hanno pensato – non hanno pensato, vogliamo dire, esplicitamente – la realtà dell'amministrazione in questi termini, e le disposizioni costituzionali ad

ricerca per lo sviluppo. Per una scelta tardiva ma indilazionabile, tutti in «Democrazia e Diritto», rispettivamente, 3, 2003, pp. 161 ss.; 1, 2005, pp. 112 ss. e 2, 2005, pp. 146 ss.

[23] È questo infatti il discorso relativo all'amministrazione più presente nella trattazione di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit.

essa immediatamente dedicate non rivelano un'implicazione diretta nei compiti. Ma non c'è dubbio[24] che, viceversa, nominando – e si sa quanto questo è stato fondamentale per i costituenti e lo è per la Costituzione – i diritti e i doveri dei cittadini, la Costituzione designa implicitamente, e qualche volta anche esplicitamente (per esempio negli artt. 33, 38, 41, 43), l'amministrazione, le cui funzioni sono richieste per realizzare quei diritti e quei doveri, i quali pertanto si proiettano (anche) in altrettanti compiti amministrativi. Ciò è vero per i diritti di libertà e tanto più per i diritti e doveri sociali, che si traducono immediatamente in funzioni amministrative sul terreno dell'economia e su quello delle politiche sociali (a questi campi infatti si riferiscono gli articoli citati).

La stessa fase fondativa non è però segnata – a differenza di quanto avviene nell'Inghilterra e nella Francia dell'immediato dopoguerra – da incisive riforme pratiche dell'amministrazione che le addossino organici compiti di intervento economico-sociale e la ristrutturino in funzione di essi. La sottrazione alla Costituente e la riserva al governo della massima parte della legislazione ordinaria, sommandosi anche nella politica interna al dominio temporaneo ma decisivo, specialmente con l'opera di Einaudi, delle idee liberiste (dovuto anche a un pretesto antifascista), impedirono quelle riforme – un ulteriore accantonamento delle possibilità contenute nella transizione, anche qui in contrasto con quanto accadde nel medesimo periodo in Francia (e in Inghilterra)! – anche se complessivamente non diminuirono l'incidenza dell'amministrazione e la sua dimensione organizzativa[25].

Tuttavia dalla prima legislatura in avanti l'intervento economico-sociale si fa vivace: il maggiore impatto è quello dei nuovi compiti di intervento diretto e produttivo dello Stato nell'economia e di impegno dell'amministrazione nei servizi sociali. Essi sono direttamente collegati a diritti e finalità costituzionali, come il lavoro, la salute e la protezione sociale, l'istruzione, l'assistenza. A ciò corrispondono sia le trasformazioni organizzative che i

[24] Chi scrive ha svolto il discorso che segue in *Amministrazione pubblica e Costituzione*, cit.

[25] Il primo elemento – estromissione dell'Assemblea dalla legislazione ordinaria da gran parte della legislazione – è messo in giusto rilievo, pur con una valutazione complessivamente positiva, da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 40 ss (il quale nota come «lo stesso Governo sia riuscito a produrre ben poco»). Il peso del secondo aspetto – predominio in Italia, per un periodo discretamente lungo, delle idee liberiste – è sottolineato nel contesto dell'esame della politica europea dell'Italia da M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 3.1: *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino 1996, pp. 131 ss.

mutamenti nelle forme di attività con la diffusione di forme prestazionali e privatistiche, e i riflessi sugli altri aspetti formali dell'amministrazione.

Questi interventi non sono neanche in tale epoca organici come erano stati altrove – anche se assumono un tale sapore le partecipazioni statali e le creazioni bancarie, per il loro numero e per alcuni aspetti di riordino – o lo divengono solo alla fine del periodo di espansione in qualche settore, come nel 1978 per il Servizio Sanitario Nazionale. Nondimeno sono assai diffusi: a queste radici è riconducibile quanto abbiamo detto circa le continuità ma anche le sostanziali modificazioni del modello tradizionale. È anche importante notare che alcune possibilità cadono per strada: così la riforma urbanistica, che con la sua mancanza collabora a tenere in limiti tanto esigui (a paragone della Francia) l'edilizia popolare, e la riforma della scuola secondaria superiore. Va ritenuto che questi ultimi siano non episodi ma elementi centrali per il manchevole assetto del Paese[26]. E gli stessi fallimenti del modello programmatorio e di quello partecipativo sono riconducibili alle difficoltà che si rivelano nei compiti e non solo alle resistenze degli apparati formali.

Anche da questo punto di vista il quadro del lungo periodo di continuità non può dirsi misero – di un sistema amministrativo italiano sviluppato si può prender atto con dovuto riconoscimento – ma allo stesso tempo resta troppo frammentario per dirsi minimamente all'altezza delle esigenze e, più ancora, per mantenersi nella capacità di durare, al di là dei «trenta gloriosi», nei «tempi duri» che sarebbero sopravvenuti[27].

6. *Modello politico-sociale acquisitivo e modello amministrativo*

Ma non ci si può fermare neppure qui. Non si comprende in pieno questo tipo di evoluzione amministrativa se non si fa ancora un salto metodologico. Se cioè non si abbandona l'insularità della storia amministrativa non

[26] Lo si era notato in U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina (Enna) 2002, pp. 32-33; ora è confermato dal rilievo dato da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 182 ss., pur con un apprezzamento assolutorio, all'abbandono della riforma urbanistica Sullo.

[27] Per contrapporre una denominazione significativa della natura dei tempi d'oggi alle qualifiche ormai internazionalmente diffuse di «trenta gloriosi» e di «età dell'oro» contrassegnanti l'epoca dello stato sociale, si può infatti usare quella di «tempi duri» che si trova nello studio di R. COX, *Democracy in Hard Times: Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy*, in A. MACGREW (ed), *The Transformation of Democracy? Globalizaztion and Territorial Democracy*, Cambridge 1997, pp. 49 ss.

solo rispetto alla storia costituzionale ma anche rispetto alla storia politica, economica, sociale. Finché negli storici generali continua a essere presente quella singolare «invisibilità» dell'amministrazione lamentata da Rugge[28], dovrebbe ricadere sugli storici delle istituzioni il compito di collegare la vicenda dell'amministrazione a quella della società. Un compito difficile e che non può certo essere qui assolto ma soltanto accennato.

Per esempio, potremmo ricollegarci a una delle più penetranti analisi delle vicende della società italiana in periodo repubblicano – quella di Franco De Felice – capitalizzando a proposito dei nessi con l'amministrazione quei concetti di cui l'autore si serve per spiegare la storia italiana repubblicana, per quanto alcuni («attendamento cosacco», «modello militarizzato») siano forse eccessivamente legati a presupposti teorici oggi meno accettati, mentre altri, come quello di sviluppo trainato dalle esportazioni (più che direttamente keynesiano) e quello di «modello acquisitivo» sono o normalmente accolti o senz'altro da accogliere per comprendere la questione contemporanea italiana (e specialmente l'ultimo non solo quella italiana)[29].

Riconosceremmo forse allora che la vivacità e insieme la frammentarietà del modello amministrativo nella lunga stagione della continuità con interni movimenti rispondono a quelle tendenze politiche di fondo che muovono essenzialmente al sostegno preferenziale di settori di lavoro precario come l'artigianato, il piccolo commercio, la piccola industria, il comparto edilizio e alla difesa ed espansione dei ceti medi mediante meccanismi di «incentivazione inegualitaria»[30].

Ma se questi sono aspetti discutibili del modello epperò pur sempre non privi di positività, altri manifestano carenze più gravi che sono in esso inscindibilmente presenti. La questione meridionale, questione centrale del paesaggio italiano per il dualismo territoriale e sociale che comporta, non viene risolta malgrado il convinto e reiterato sforzo delle classi politiche dirigenti, tradottisi anche in importanti innovazioni amministrative come la Cassa per il Mezzogiorno, perché esso è inserito in quel contesto. Così come vi rientra il modo come viene trattato, nonostante ogni iniziale sostegno, un altro grande problema, quello dell'agricoltura, che viene sostanzialmente smantellata e ridotta a comparto minore. La mancata

[28] Si veda F. RUGGE, *Il disegno amministrativo*, cit., p. 216.

[29] Si veda F. DE FELICE, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, 2.1, cit., pp. 816 ss.

[30] Si veda appunto *ibidem*.

riforma urbanistica da elemento apparentemente settoriale diviene punto di coagulo del meccanismo acquisitivo che, in Italia, si accentua proprio nella proprietà dei suoli. Così, tramontata la centralità della questione fondiaria in campo agrario, subentra al famoso blocco agrario un blocco fondiario urbano (con tutta la sua proiezione sull'alterazione delle coste e sulla distruzione del paesaggio e dell'ambiente). E si proietta in altri campi, come per esempio la crisi recente di un settore, in passato malgrado tante carenze attuative ben regolato, che ora appare improvvisamente carente di tutela, come quello dei beni culturali[31].

7. *Trasformazioni e alternative del presente*

Fatte queste considerazioni con esempi tratti in gran parte dalle fasi precedenti, che riflessioni si possono fare sul più recente momento riformatore incorporando allo studio del modello amministrativo la questione dei compiti e i collegamenti col modello politico-sociale?

L'ipotesi che si potrebbe sviluppare nasce da un rilievo, già avanzato nella storiografia di lungo periodo sull'amministrazione[32], secondo cui la più recente è una fase di «alleggerimenti e persistenze» che dà luogo a un sistema amministrativo che resta in piedi con il suo peso ma che si fa «aperto e multiforme». Da un lato, sotto la spinta degli indirizzi neoliberali poggianti sulla globalizzazione, l'amministrazione si spoglia di alcuni settori, o piuttosto di alcuni pezzi di intervento diretto, privatizzandoli anche in senso sostanziale e aspirando allo Stato cosiddetto leggero. Dall'altro, e in maggior misura, lo Stato non diminuisce i suoi compiti, anzi in alcuni campi la società, le condizioni economiche, gli sviluppi culturali e tecnici richiedono un compito pubblico anche maggiore di prima: basti pensare alla ricerca medica e biologica; all'intervento culturale in genere; alle grandi reti dell'energia, di comunicazione e di trasporto, ai bisogni e alle possibilità crescenti di assistenza. In tutto ciò non si dà, sino a oggi, un equilibrio adeguato né men che meno una concezione complessiva, ma una ricerca affannosa. Si profilano, sembra, diverse alternative, che hanno basi e implicazioni politiche decisive e che si riflettono sui compiti, le funzioni e le strutture dell'amministrazione con effetti profondamente differenziati.

[31] Su questo non si può non condividere nell'insieme la reiterata denuncia contenuta negli interventi di S. Settis (si veda in particolare *Italia S.p.A.*, Torino 2002).

[32] Si veda L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 514 ss.

Una prima alternativa consisterebbe nell'intensificare il modello neoliberale, determinando una riduzione ulteriore delle funzioni amministrative di intervento diretto, di gestione, di prestazione, cedendo molte attività al comparto privato ma nel contempo – essendo impossibile il mercato assoluto – mantenendo o affidando *ex novo* all'amministrazione compiti di regolazione e di sorveglianza su quelle attività che interferiscono maggiormente con interessi altrui, individuali e collettivi. L'amministrazione avrebbe ancora un ruolo significativo ma si incrementerebbe il livello di individualismo, seppur sottoposto a vincoli, del sistema sociale. Ci si avvicinerebbe al sistema americano e inglese, anche se è difficile pensare, come si osserva dalla storiografia appena ricordata, che i sistemi continentali (e il nostro in specie) possano rinunciare del tutto ad attività dirette e di prestazione che sono nelle loro tradizioni culturali profonde e possano limitarsi ad accogliere un di più di concorrenza e di sussidiarietà.

Una seconda alternativa può ispirarsi più fortemente ancora alla società acquisitiva, moltiplicando il privatismo delle mete personali e sociali, dissolvendo o rendendo residuale l'idea di bene pubblico e la concezione di una serie di beni da concepire come comuni[33] a favore dell'idea che, come non ha mancato di esprimersi Berlusconi, ciascuno è padrone in casa propria e in verità ... anche in casa d'altri. Il concetto di «sistema Berlusconi» simboleggia bene questa spinta che è più privatista che liberista perché, ben lungi dal diffondere libertà e pluralismo, in molti settori – si pensi alle oligarchie privilegiate nell'esempio già fatto delle trasformazioni dell'organizzazione della ricerca – appropria a singoli gruppi o persone beni che dovrebbero essere collettivi; a condizione peraltro che sia chiaro che quel concetto non imputa la genesi di questo modello al solo uomo politico così nominato, che certo lo ha promosso e continua a promuoverlo al massimo grado, ma ammette che egli è specchio e interprete della società che lo ha portato al potere e che quindi ne porta il rischio stabile.

Ma vi è una terza e accettabile linea che può nonostante ogni difficoltà essere perseguita: quella di prendere a ritessere la trama di una società che riconosca una vasta area di beni comuni e pubblici, rovesciando la filosofia prevalentemente individualistica sviluppatasi negli ultimi decenni. Dal punto di vista costituzionale questo si può fondare sui principi e le idee di uguaglianza, solidarietà, socialità, e magari sulla vecchia idea rivoluzionaria di fraternità, e porterebbe alla riscoperta forte dei compiti

[33] Sulla rivendicazione del ruolo dei beni comuni cfr. lo stimolante libro di F. CASSANO, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari 2004.

socio-economici. Nei riflessi amministrativi il dosaggio di funzioni prestatorie, gestionali, di intervento diretto, o invece puramente regolatorie, dei pubblici poteri, e rispettivamente le dimensioni dell'area della sussidiarietà orizzontale dovrebbero essere saggiamente articolate: non possono essere definite dogmaticamente ma in ogni caso dovranno essere messe a punto sulla base di un'attenta calibratura. Come dicono Sordi e Mannori[34], norme e caratteri pubblicistici, in nome di finalità oggettivamente pubbliche, investirebbero anche attività effettuate da privati, e l'amministrazione svolgerebbe un ruolo di garanzia, di orientamento, di presenza operosa nient'affatto secondario.

[34] *Ibidem.*

«Politische Beamte» und Politisierung der Beamten in Deutschland seit 1800

von *Stefan Fisch*

I. Prinzipien des deutschen Beamtenrechts

Vor zweihundert Jahren wurden in Deutschland erstmals Prinzipien rechtlich fixiert, die bis heute den Kern dessen ausmachen, was seit der klassischen Formulierung in Artikel 33, Abs. V des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 als die auch in Zukunft zu berücksichtigenden »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums» angesehen wird. Dies geschah zuerst nicht im Königreich Preußen, sondern in dem jungen Königreich Bayern, zu dem seit 1805 für kurze Zeit auch das Trentino und Trient gehörten. In Bayern hatte in diesem Jahr der leitende Minister Graf Montgelas erstmals die Rechtsverhältnisse der Beamten in der sogenannten «Staatsdienerpragmatik» fixiert und diese Regelungen wurden im Laufe der Zeit in den anderen deutschen Ländern und dann im Reich und im Bund übernommen. Zum Kern dieser Prinzipien gehören das Leistungsprinzip, die angemessene Besoldung und Versorgung, Unkündbarkeit und Lebenszeitprinzip und schließlich ein eigenes hochdifferenziertes Disziplinarrecht neben dem allgemeinen Strafrecht.

Grundlage des bis heute bestehenden deutschen Beamtenrechts ist das Leistungsprinzip. Der Zugang zu den öffentlichen Ämtern erfolgt demnach nicht mehr nach den Kriterien der Geburt. Es gibt im Prinzip keine Bevorzugung mehr von Adeligen[1], und auch keine Bevorzugung mehr von Kandidaten, die aus der Region selbst stammen. An die Stelle dieser vormodernen Kriterien, die an Ungleichheit des Standes oder der Her-

[1] In der Realität erfolgte der Übergang vom geburtsständischen zum leistungsorientierten Modell der Personalrekrutierung natürlich langsam; siehe B. Wunder, *Examination Principle and Nobility's Privileges. The Failure of an Elite Change in German Administration, 1806-1914*, in: *Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.) – Elites administratives en Europe occidentale (19e/20e s.) – Administrative Elites in Western Europe (19th/20th c.)*, (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, 17) Baden-Baden 2005, S. 51-83.

kunft anknüpften, trat nach dem Vorbild des revolutionären Frankreich das moderne, sachbezogene Leistungsprinzip. Konkret bedeutet es in seiner deutschen Ausprägung, daß der künftige Beamte zu Anfang seiner Beamtenkarriere in einer bestimmten 'Laufbahn' (es gibt die Laufbahnen des einfachen, mittleren, gehobenen und – bei akademischer Vorbildung – höheren Dienstes) das dafür jeweils festgelegte Niveau von Schul- und Universitätsbildung mit Erfolg erreicht haben muß. Das wird durch die entsprechenden Abschlußzeugnisse nachgewiesen, im akademischen Bereich ganz besonders durch das deshalb sogenannte «Staatsexamen» (für Juristen, Lehrer und sogar für staatlich reglementierte Freiberufler wie Ärzte und Apotheker). Diese Zeugnisse sollen nach einem Vergleich der Leistungen die Auswahl der am besten Geeigneten ermöglichen[2]. Bei fortgesetzter guter Bewertung seiner Leistungen steht einem Beamten dann eine Karriere bis in die höchsten Positionen seiner Laufbahn offen. Die Einführung des Leistungsprinzips war ein erheblicher Beitrag zur Versachlichung und Rationalisierung der Erfüllung von Staatsaufgaben und zur Steigerung der Effizienz von öffentlicher Verwaltung.

Der Beamte schuldet dem ihm verliehenen öffentlichen Amt nach deutscher Auffassung seine volle Leistung und Arbeitskraft. Im Gegenzug wird er aus öffentlichen Mitteln alimentiert, d.h. er hat einen Anspruch auf eine ausreichende feste Besoldung, und seine Hinterbliebenen haben einen Anspruch darauf, nach seinem Tod versorgt zu werden. Diese rein rationale Konstruktion von Leistungen und Gegenleistungen war vor zweihundert Jahren eine radikale Reform. Sie beseitigte die vielen Ineffizienzen, die sich im Ancien Régime eingenistet hatten. Die radikale Forderung nach dem stetigen Einsatz der vollen Arbeitskraft ist bis heute der Grund dafür, weshalb im deutschen Verständnis von Beamtentum ein Streik seiner Angehörigen nicht sein darf. Vor zweihundert Jahren war die Sicherstellung einer angemessenen Besoldung ein gewaltiger Kraftakt für den Staat und seine finanziellen Ressourcen. Wäre das jedoch nicht gelungen, dann wäre die alte Praxis fortgeführt worden, daß eine völlig fehlende oder doch deutlich zu niedrige Bezahlung durch den Staat dazu führt, daß seine Beamten weiterhin mehrere Ämter kumulierten, ohne sich ihnen wirklich widmen zu können, oder noch schlimmer, daß sie sich durch Korruption Zusatzeinkünfte erwirtschafteten. Durch diese Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist die Tätigkeit in der

[2] R. WENDT, *Die bayerische Konkursprüfung zur Montgelas-Zeit. Einführung, historische Wurzeln und Funktion eines wettbewerbsorientierten, leistungsvergleichenden Staatsexamens*, München 1984.

öffentlichen Verwaltung relativ früh ein geregelter Beruf im modernen Sinne der Profession geworden.

Beamter zu sein ist in Deutschland bis heute keine Arbeit wie jede andere. Diese Arbeit ist rechtlich nicht als ein zweiseitiger Vertrag ausgestaltet, der von beiden Seiten jederzeit mehr oder weniger schnell gekündigt werden kann, sondern sie beruht auf der einseitigen Ernennung zu einem Amt durch den Staat, die auf Lebenszeit erfolgt[3]. Die Begründung für dieses erstaunliche Privileg erschließt sich nicht sofort. Auf den ersten Blick handelt es sich bei der Unkündbarkeit um eine beträchtliche Einschränkung der Spielräume des Arbeitgebers zu vernünftiger Personalpolitik – einen einmal ernannten Beamten kann man nur noch unter ganz engen Voraussetzungen entlassen. Allerdings bleiben durchaus Möglichkeiten zu einer aktiven Personalpolitik erhalten, etwa die Zuweisung einer anderen Tätigkeit, die auch mit einer Versetzung an eine andere Dienststelle und an einen anderen Ort verbunden sein kann. Dabei ist aber stets der Anspruch des Beamten darauf zu beachten, daß er eine gleichwertige andere Stelle erhält und in seiner Bezahlung und seinen anderen Rechten nicht schlechter gestellt wird als vorher. Beamte genießen in ihrer Tätigkeit also in hohem Maße Sicherheit. Dies gilt sowohl in materieller Hinsicht als auch im Blick auf ihre angemessene und sinnvolle Verwendung. Zu dieser Sicherheit trägt auch das seit zweihundert Jahren als Sonderrecht entwickelte, hoch differenzierte Disziplinarrecht der Beamten bei. Auf den ersten Blick ermöglicht es vor allem dem Staat eine Disziplinierung seiner Beamten bei Verstößen gegen die Regeln, die für ihre Tätigkeit gelten. Auf den zweiten Blick gibt aber ein schriftlich fixiertes und durch klare Verfahrenswege geregeltes Disziplinarrecht den Beamten einen bedeutsamen Schutz gegen mögliche Willkür ihrer Vorgesetzten. Alles in allem erweist sich, daß diese Konstruktion der Rechtsverhältnisse, die für Beamte in Deutschland gelten[4], sehr stark auch Elemente enthält, die die Macht des Staates begrenzen. Man kann aus dieser Perspektive das deutsche Beamtenrecht als ein System von *checks and balances* ansehen, in dem die ausführende Bürokratie vor Willkür, insbesondere aus politischen Motiven,

[3] M. OBERLE-KAHN, *Ursprünge des beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzips*, Frankfurt a.M. 1990, S. 184.

[4] Seit einiger Zeit nimmt die andere personalrechtliche Kategorie der 'Angestellten' in der deutschen Verwaltung zu, deren Rechte und Pflichten in starker Anlehnung an die der Beamten durch die 'Tarifverträge für den öffentlichen Dienst' mit den Gewerkschaften bestimmt sind. Im Prinzip ist die Ausübung von 'Hoheitsrechten', also der Souveränität des Staates nach innen, jedoch weiterhin exklusiv der Personalkategorie der Beamten vorbehalten.

gesichert wird. Auf diese Weise ist in Deutschland eine spezifische innere Balance innerhalb der Exekutive zwischen der politischen Spitze und der fachkundigen Beamtenschaft entstanden, die das politisch-administrative System bestimmt und die Verwaltungskultur prägt.

II. «Politische Beamte» und die Entwicklung ihrer Ausnahmestellung in der deutschen konstitutionellen Monarchie

Für das engere Thema einer Geschichte der Institution des «politischen Beamten» in Deutschland ist nun entscheidend, daß für diese Teilgruppe der Beamtenschaft nicht alle der eben erläuterten Grundsätze des deutschen Beamtentums gelten. «Politische Beamte» sind die Inhaber einiger weniger herausgehobener Positionen im Apparat der Verwaltung, für die dies rechtlich präzise festgelegt ist, da sie in einem besonders nahen Loyalitätsverhältnis zur politischen Führung stehen. Diese Personen können, anders als die übrigen Beamten, jederzeit ohne weitere Begründung, also *de facto* aus 'politischen' Gründen und außerhalb jeder gerichtlichen Kontrolle aus ihrem Amt entfernt werden. Sie genießen dabei aber einen gewissen Schutz, weil dies nicht durch ein Ruf und Ehre schädigendes förmliches Disziplinarverfahren geschieht. Entlassenen «politischen Beamten» steht weiterhin ein Teil ihres Gehalts zu, auch wenn sie keinerlei konkrete Tätigkeit mehr für den Staat ausübten.

In der Bundesrepublik Deutschland ist maßgeblich für das Fortleben der «politischen Beamten» das Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG) des Bundes vom 1. Juli 1957. In § 31 eröffnet es ohne Nennung des Begriffs «politischer Beamter» die Möglichkeit für Bund und Länder, durch Gesetz festzulegen, daß jederzeit in den «einstweiligen Ruhestand» versetzt werden kann, wer ein im Gesetz genau zu benennendes Amt innehat, «bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muß». Die Versorgung eines entlassenen politischen Beamten ist heute nach § 47a des Beamtenversorgungsgesetzes auf sechs Monate bis maximal dreißig Monate Zahlung der gesetzlichen Pension von 71,75 % des Gehalts reduziert.

In der Realität der Verwaltung bedeutet der Sonderstatus der «politischen Beamten», daß die politische Führung über diese Kategorie ihres Verwaltungspersonals besonders leicht verfügen kann. Diese Verfügungsmacht wurde unter den Verfassungen der konstitutionellen Monarchie anders ausgeübt als dies unter den Bedingungen einer parlamentarischen

Demokratie geschieht. Deshalb soll im Folgenden aus der Sicht der Verfassungsgeschichte die Frage näher erörtert werden, unter welchen Voraussetzungen Inhaber eines staatlichen Amtes besonders leicht aus diesem Amt entlassen werden können.

1. *Der «politische Beamte» als Relikt frühneuzeitlicher monarchischer Staatsauffassung*

In der frühen Neuzeit herrschte in den 'republikanisch' verfaßten oligarchischen Gemeinwesen, z.B. in den Städten im Reich, in den Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft oder in der Republik Venedig, das aus dem Mißtrauen der anderen Oligarchen geborene Prinzip einer häufigen Rotation und dementsprechend einer kurzen Amtszeit der Inhaber aller wichtigen Ämter. Das Vertrauen in eine Person wurde nur begrenzt gewährt, in dem Rahmen, den das Mißtrauen aller anderen zuließ. In den Monarchien galt dagegen das umgekehrte Prinzip persönlicher Bindung des Beamten zu seinem Monarchen. Der Tod des Monarchen beendete grundsätzlich alle Dienstverhältnisse an seinem Hof wie in seiner entstehenden Verwaltung. Sie mußten von seinem Nachfolger als Person neu konstituiert werden, wenn er sie mit den alten Amtsinhabern fortsetzen wollte. Heute noch gibt es eine vergleichbare Bindung von Ämtern an die Lebenszeit des Herrschers oder Vorgesetzten in der katholischen Kirche. Beim Tod des Papstes endet automatisch das Amt des Kardinalstaatssekretärs und beim Tod oder Rücktritt eines Bischofs endet das Amt des Generalvikars. Die Bindung des Beamten an seinen Herrscher war analog zum persönlichen Band des mittelalterlichen Lehenswesens gedacht, stand allerdings unter dem Primat der inzwischen entwickelten Vorstellung von der Souveränität des Monarchen. Der mittelalterliche Gedanke der Gegenseitigkeit und der Gleichberechtigung beider Personen in ihrer Beziehung fiel deshalb weg. Der frühneuzeitliche Monarch konnte jederzeit jeden seiner «Diener» entlassen, wenn er mit ihm unzufrieden war oder ihm nicht mehr vertraute. Das Vertrauen der einen wichtigen Person (des Herrschers) wurde einseitig gewährt, *ad nutum* oder im britischen Bereich bis heute «at Her Majesty's pleasure».

2. *Erstmalige Formulierung moderner Grundsätze des Beamtentums vor zweihundert Jahren in Bayern*

Der Anlaß für den bayerischen Minister Graf Montgelas, im Jahre 1805 das erste moderne Beamtenrecht in Deutschland zu schaffen, hatte mit-

telbar mit der Französischen Revolution und mit Napoleons Herrschaft über Europa zu tun. Im Jahre 1803 waren im Alten Reich durch den Reichsdeputationshauptschluß viele Fürsten und Stadtrepubliken, die nicht zu den ganz großen zählten, förmlich enteignet worden. Dieses letzte Verfassungsdokument des untergehenden alten Reiches garantierte jedoch in § 59 den Beamten dieser Fürsten und Städte «unabgekürzten, lebenslänglichen Fortgenuß ihres bisherigen Rangs, ganzen Gehaltes und rechtmäßiger Emolumente»[5]. Damit war es zu einer Art Verfassungsprinzip des untergehenden Reiches geworden, daß ein aufnehmender Staat die aufgenommenen Beamten aus nicht mehr existierenden kleineren Staaten vor Entlassung und Gehaltskürzung schützen mußte. Das warf die Frage auf, wie es um die Gleichberechtigung der immer schon in diesem Staat tätigen Beamten stünde. In diesem Zusammenhang kam es zu der großen Neufassung und Kodifizierung des bayerischen Beamtenrechts in der «Haupt-Landespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt» vom 1. Januar 1805[6]. Diese Vorschrift war das Werk eines Professors der Rechtswissenschaften, Nikolaus Thaddäus Gönner, an der damaligen bayerischen Landesuniversität Landshut. Schon im Titel dieses grundlegenden Gesetzes wird deutlich, daß es den Beamten neben ihrem Gehalt eine besondere soziale Stellung, einen 'Stand' zuschreibt. Daher kommt auch die heute nicht sofort einleuchtende Unterscheidung in zweierlei Arten von Gehalt: Standesgehalt und Dienstgehalt. Jeder Beamte erhielt lebenslänglich ein 'Standesgehalt'. Es bemaß sich nach seiner individuellen Leistungsfähigkeit, wie sie durch seine Schulzeugnisse und seine Universitätsexamina sowie seine Arbeitsleistungen in den Anfangsjahren seiner Tätigkeit nachgewiesen war. Dieses Standesgehalt bezog der bayerische Beamte auch dann, wenn er wegen politischer Differenzen vorläufig 'quiesziert' oder wegen erreichten hohen Alters in den Ruhestand versetzt war. Daneben gab es

[5] Text bei E.R. Huber (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803 - 1850*, Stuttgart 1978³, Nr. 1; vgl. zum Folgenden K.G.A. Jeserich, *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1800 - 1871*, in K.G.A. Jeserich - H. Pohl - G.-Chr. von Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2: *Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Stuttgart 1983, S. 301-332.

[6] E. Weis, *Maximilian Joseph Graf von Montgelas*, Bd. 2: *Der Architekt des modernen bayerischen Staates, 1799 - 1838*, München 2005, S. 254-257; B. Wunder, *Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780 - 1825)*, München 1978, moderne Edition des Textes: *Quellen zu den Reformen in den Rheinbundstaaten*, Bd. 4: *Regierungsakten des Kurfürstentums und Königreichs Bayern 1799-1815*, bearb. von M. Schimke, München 1996, Nr. 76.

in der Staatsdienerpragmatik das 'Dienstgehalt'. Das war eine zusätzliche Bezahlung, die auf Zeit, während der tatsächlichen Verrichtung des Dienstes als Beamter, gewährt wurde. Das Dienstgehalt betrug je nach Stellung des Beamten ein Viertel bis zwei Drittel des unabhängig von der tatsächlichen Arbeitsleistung gezahlten Standesgehalts. Nach dem Tod des Beamten erhielt seine Witwe zwanzig Prozent seiner Gehälter, und seine verwaisten Kinder erhielten noch vier Prozent (und sofern sie Doppelwaisen waren: sechs Prozent).

Die grundlegende Richtung der Neuregelung des Beamtenrechts hatte Graf Montgelas schon in seinem Entwurf eines Regierungsprogramms für Bayern im September 1796 ins Auge gefaßt. Dieses *Ansbacher Mémoire* legte er seinem Herrn vor, dem damals durch französische Truppen vertriebenen wittelsbachischen Herzog von Pfalz-Zweibrücken, der nach den Erb- und Familienverträgen 1799 als Kurfürst Maximilian IV. Joseph die Regierung in München antrat und 1806 zum König aufstieg. Darin wollte Montgelas für die Zukunft u.a. sicherstellen, daß auf Dauer beschäftigte Beamte als eine Art Gegengewicht zu den Ministern fungieren und sich frei fühlen, Unrecht und Intrigen zu verhindern. Dazu sollte ihre willkürliche Entlassung und damit ihr Sturz aus der Gnade am Hof ins Bodenlose unterbunden werden[7]. Das entspricht auf erstaunliche Weise der noch fast zweihundert Jahre später die Arbeit im britischen *civil service* bestimmenden Leitlinie: «A senior civil servant must not become a courtier. He must be his own man»[8]. Allerdings wird dabei in der britischen Realität des 20. Jahrhunderts die immer mehr eigenes Gewicht gewinnende Gegenautorität des Parlaments zum Hof mitgedacht.

Die bayerische Neuregelung stellte für Deutschland einen epochalen Umbruch dar und bestimmte direkt oder indirekt die Entwicklung des Beamtenrechts auch in den anderen deutschen Ländern[9]. Sie belastete durch die erstmalige Zahlung angemessener Gehälter den bayerischen Staatshaushalt in ganz erheblichem Maße und wurde deshalb sehr bald auf die leitenden Beamten beschränkt, also im Grunde auf den Kern an akademisch ausgebildeten Spitzenfunktionären des Königreichs

[7] Text bei M. HENKER - M. HAMM - E. BROCKHOFF (Hrsg.), *Bayern entsteht. Montgelas und sein Ansbacher Mémoire von 1796*, Augsburg 1996, S. 23-36, hier S. 24.

[8] B. CUBBON, *The Duty of the Professional*, in R.A. CHAPMAN (Hrsg.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh 1993, S. 7-13, hier S. 13.

[9] Exemplarisch für Baden B. WUNDER, *Die badische Beamtenschaft zwischen Rheinbund und Reichsgründung (1806-1871). Dienstrecht, Pension, Ausbildung, Karriere, soziales Profil und politische Haltung*, Stuttgart 1998.

Bayern[10]. Die Staatsdienerpragmatik hat diesen Beamten Sicherheit gebracht. Im Falle eines Konflikts mit der Spitze mußten sie nicht mehr befürchten, von einem Tag auf den anderen ohne ihr Amt dazustehen und alle ihre Einnahmen zu verlieren (denn es wurde ja von ihnen erwartet, sich weder Nebeneinkünfte noch Schmiergelder zu verschaffen). Bei aller möglichen Willkür des Souveräns blieb einem bayerischen Beamten doch sein Recht auf sein persönliches Standesgehalt erhalten, auch wenn eine Versetzung in ein anderes Amt, eine zeitweise Zurruhesetzung und sogar die dauernde Entlassung möglich waren.

Der verfassungsgeschichtliche Prozeß der Entpersönlichung des modernen Staates und damit auch des modernen Beamtenverhältnisses ist hier deutlich zu sehen. Der souveräne Monarch ist nicht mehr identisch mit dem Staat; beides tritt auseinander. Der Dienst als Beamter wird als ein Dienst nicht mehr für die Person des Souveräns, sondern für den als abstrakte Vorstellung entstehenden Staat angesehen. Der Souverän darf weiter jeder Person in seiner Beamtenschaft mißtrauen und sich von ihr trennen, aber er bleibt in seinen Entscheidungen an bestimmte seiner Disposition entzogene Regeln gebunden. Selbst beim Souverän in Ungnade gefallene Staatsdiener bleiben Diener des Staates und beziehen sogar weiterhin Gehalt aus der Staatskasse. Loyalität als persönliche Beziehung zum Monarchen wird weiter gefordert, aber ein Staatsdiener bleibt sein Leben lang ein Diener des Staates, nicht aber ein *courtier* oder Königsknecht, wie immer sein Monarch seine persönliche Loyalität einschätzt.

Unter dem semi-absolutistisch regierenden Sohn von Maximilian I. Joseph, Ludwig I., wurden allerdings die Möglichkeiten der «Quieszierung» systematisch zu einem drastischen Beamtenabbau genutzt, der allerdings wegen des weiter zu bezahlenden Standesgehalts kaum reale Einsparungen mit sich brachte. Am Ende seiner Regierung besetzte Ludwig I. selbst Ministerstellen nur noch provisorisch mit «Verwesern» (Übersetzung von *provisor*) und handelte damit gegen den Geist von Verfassung und Staatsdienerpragmatik. Kurz vor der Märzrevolution 1848 war es in Bayern «System, die Stellung jedes Beamten möglichst prekär zu machen»[11]. Trotz

[10] Die massenhafte Ausdehnung des Beamtenstatus auf Volksschullehrer, Eisenbahner und Postbedienstete erfolgte erst im Laufe des 19. Jahrhunderts; die Rechte der 'pragmatischen' Beamten in Bayern erhielten sie aber erst durch die Beamtenrechtsnovellierung von 1908.

[11] D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864. Organisation und Funktion, Beamtenschaft und politischer Einfluß einer Zentralbehörde in der konstitutionellen Monarchie*, Göttingen 1993, S. 69-75 und 182-186; das Zitat stammt von einem Betroffenen, Philipp Graf von Lerchenfeld, S. 186.

dieser Mißbräuche blieben aber die bayerischen Regelungen im Grundsatz davon bestimmt, daß eine weitgehende Unabhängigkeit der Beamten (nur die der Richter ging noch weiter) gut sei für den Staat, auch wenn dadurch der Monarch und seine Regierung weniger personalpolitischen Spielraum erhielten.

3. *Die Herausbildung der Institution des «politischen Beamten» in Preußen 1848 und danach*

In dem heute in Deutschland weit verbreiteten (bezeichnenderweise aber nicht in Bayern!) Recht der politischen Führung, einen sogenannten «politischen Beamten» jederzeit aus seiner Stellung entfernen zu können, lebt im Grunde noch immer ein Stück der frühneuzeitlichen einseitigen personalen Bindung des Fürstendieners an seinen Souverän weiter. Das wurde bei der Entstehung dieser Sonderregeln für eine bestimmte Gruppe von Staatsdienern in den Jahren des Umbruchs von 1848 besonders deutlich. Im Revolutionsjahr 1848 stellte sich die Frage nach der Loyalität der Beamten und nach Sanktionsmöglichkeiten der Regierung stärker als je zuvor – sowohl bei den Vertretern der Revolution als auch bei denen der Reaktion. Preußen hatte mit dem Allgemeinen Landrecht von 1794 (Teil II, Titel 10, § 68-145) deutlich weniger moderne Regeln für seine «Civilbeamten» als Bayern. Gegen die Fortdauer 'alter Ideen' in der Verwaltung erließ die liberale preußische Regierung Camphausen am 15. Juli 1848 eine interne Verfügung an alle Regierungspräsidenten, wonach solche Beamte nicht im Amt bleiben konnten, die «nicht den gegenwärtigen Verhältnissen entsprechend» tätig sind und «dem dermaligen Regierungs-System ihre Anerkennung geradehin versagen und demselben geflissentlich widerstreben»[12]. Gemeint war damit das neue, vom revolutionären Volk mitgetragene System und der Weg der Regierung zur lange erwarteten Verfassungsgebung. Dieser Präzedenzfall erweiterter Disziplinierungsmöglichkeiten der Regierung kam kurz darauf der reaktionären Regierung Brandenburg sehr entgegen, als sie am 11. Juli 1849 gestützt auf ihr Notverordnungsrecht eine Disziplinarverordnung erließ. Auf dieser Basis rügte sie verschiedene noch revolutionsfreundliche Beamte, sie hätten ihre Treuepflicht zur Krone verletzt, es habe ihnen an Mut gefehlt und sie hätten sich der in § 20, Abs. 2 verbotenen «feindseligen Parteinahme gegen die Staatsregierung» und ihr antirevolutionäres Programm schuldig gemacht. Zugleich wurde in § 94 der Kreis der her-

[12] M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850*, Düsseldorf 1977, S. 525, Anm. 51.

ausgehobenen Beamten umschrieben, die jederzeit in den »einstweiligen Ruhestand» versetzt werden konnten, was bei einem Wartegeld von 50% des früheren Gehalts, maximal aber 2.000 Reichstaler oder 6.000 Mark jährlich eine empfindliche Einbuße bedeutete. Dazu zählten die Unterstaatssekretäre und Ministerialdirektoren (nicht aber die Vortragenden Räte) in der Zentrale, die Oberpräsidenten, Regierungs- und Regierungsvizepräsidenten sowie die Landräte in der Provinz, die Staatsanwälte und die Polizeidirektoren und die Gesandten. Nach der Revidierten Verfassung Preußens mußte die Notverordnung vom Parlament gebilligt werden, was in dem grundlegenden Disziplinargesetz vom 21. Juli 1852 immerhin zum Wegfall der Muß-Vorschrift zur Entlassung bei feindseliger Haltung führte. Der eigentliche Wert der nunmehr verfestigten Sonderregelungen für die «politischen Beamten» lag darin, daß die Regierung sie ohne jedes geordnete Disziplinarverfahren und insbesondere ohne jede gerichtliche Kontrolle aus ihren Tätigkeiten entfernen konnte. Somit hat eine Regierung der politischen Reaktion der Sache nach die 1848 von einer Regierung der Revolution geschaffene Institution des «politischen Beamten» in Preußen abschließend gesetzlich fixiert, übrigens bis zur preußischen Beamtendienststrafordnung vom 27. Januar 1932[13].

Diese revolutionär-konterrevolutionäre Institution des «politischen Beamten» veralltäglichte sich nun. Abweichend von den sonst geltenden Regeln des Beamtenrechtes sollte ein «politischer Beamter» dann, wenn die Art seiner Amtsführung nicht den Vorstellungen des Souveräns – oder allgemeiner gesprochen, der in seinem Namen agierenden und von ihm bestimmten politischen Führung – entsprach, aus diesem Amt jederzeit entfernt werden können. Der Begriff selbst scheint erst 1882 entstanden zu sein. Bismarck erwirkte damals als preußischer Ministerpräsident eine königliche Order Wilhelms I., wonach alle Beamten Preußens und des Reiches bei Wahlen nicht gegen seine Regierung auftreten sollten und zusätzlich die in der anschließenden Reichstagsdebatte sogenannten «politischen Beamten» die Pflicht hatten, aktiv für die Regierung des

[13] B. HOLTZ, *Einleitung*, in *Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817-1934/38*, Bd. 4: *30. März 1848 bis 27. Oktober 1858* (= Acta Borussica Neue Folge, 1. Reihe) in 2 Teilbänden, Hildesheim 2003, S. 1-45, bes. S. 17-22; online unter http://www.bbaw.de/bbaw/Dorschung/Forschungsprojekte/preussen_protokolle/bilder/BAND_41, sowie H.-J. REJEWSKI, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918). Eine rechtshistorische Untersuchung anhand von Ministerialakten aus dem Geheimen Staatsarchiv der Stiftung Preußischer Kulturbesitz*, Berlin 1973, S. 24-29; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 4: *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart 1982[2], S. 1092-1103 behandelt zwar diesen Fall ausführlich, bringt aber nichts zur Entstehung der Institution des «politischen Beamten» in der Revolution von 1848.

Kaisers und Königs einzutreten[14]. Allerdings nahm Bismarck diese letzte Forderung im Reichstag wieder zurück und wollte sie nur so verstanden wissen, daß «politische Beamte» die Absichten der Regierung gegen Entstellung und Verleumdung schützen sollten.

Der klassische Fall für die Anwendung der besonderen Bestimmungen, die für die politischen Beamten galten, war in Preußen die monarchisch-politische Disziplinierung der «Kanalrebellen» im Jahre 1899. Ausgangpunkt dieses Konflikts war der Bau des Mittellandkanals, der das Ruhrgebiet mit Berlin verbinden sollte. Dieser Plan warf eine sehr ideologisch getönte Debatte über Preußens Zukunft als Industriestaat oder Agrarstaat auf. Der von der Regierung vorgelegte Gesetzentwurf widersprach den artikulierten Interessen von Junkern und Agrariern, die eine erleichterte Konkurrenz durch Importprodukte befürchteten, oder anders, die konservative Regierung des Königs hatte in dieser Frage die Unterstützung einer großen Zahl konservativer Politiker verloren. Das dem König eigentlich für diesen Fall zur Verfügung stehende politische Mittel der Parlamentsauflösung konnte in dieser Situation nicht greifen. Deshalb trat Innenminister von der Recke in persönlichem Auftrag von Wilhelm II. vor der entscheidenden Abstimmung im Preußischen Abgeordnetenhaus an diejenigen 23 Abgeordneten heran, die politische Gegner des Kanalgesetzes waren und zugleich in der preußischen Verwaltung als «politische Beamte» tätig waren. Der Minister legte ihnen nahe, eine der drei folgenden Möglichkeiten zu wählen: Stimmenthaltung im Landtag, Verzicht auf das Abgeordnetenmandat vor der Abstimmung oder freiwilliges Ausscheiden aus dem Staatsdienst. Angesichts dieser Pression legte einer der Abgeordneten sein Mandat nieder und zwei weitere stimmten in der entscheidenden Abstimmung für den Kanal – aber nicht weniger als zwanzig blieben bei ihrem Nein und wurden so zu den «Kanalrebellen».

Der preußische König (und Deutsche Kaiser) Wilhelm II. betrachtete ihr Verhalten als Auflehnung und Widerstand gegen sich persönlich. Er ließ durch den Innenminister die beiden Regierungspräsidenten von Posen und von Lüneburg und achtzehn Landräte, darunter den späteren preußischen Innenminister und kaiserlichen Statthalter von Elsaß-Lothringen, Hans von Dallwitz, «im Interesse des Dienstes» in den einstweiligen Ruhestand versetzen – eine Begründung für die Öffentlichkeit, die den wahren Grund verschleiern sollte. Einen Erlaß der preußischen Regierung, der die Erwartungen an «politische Beamte» jedoch sehr klar ausdrückte,

[14] H.-J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850-1918)*, S. 88-89.

verschärfte Wilhelm II. noch persönlich, indem er den Begriff «Staatsregierung» durch «Regierung Seiner Majestät» ersetzte. Die «politischen Beamten» sollten sich ständig vergegenwärtigen, «daß sie die Träger der Politik der Regierung Seiner Majestät sind und den Standpunkt derselben wirksam zu vertreten haben, unter keinen Umständen aber auf Grund ihrer persönlichen Meinungen die Aktion der Regierung zu erschweren berechtigt sind»[15].

Die Sanktionierung der «Kanalrebellen» warf hohe Wellen in der politischen Öffentlichkeit auf, und sie war auch rechtlich von vielerlei Problemen begleitet. Das Vorgehen Wilhelms II. widersprach ganz offenkundig dem Art. 84 der preußischen Verfassung, wonach Meinungen, die im Parlament geäußert werden, keiner anderen Sanktionierung unterliegen sollten als durch das Parlament selber. Diese grundlegende Verfassungsfrage nach dem freien Mandat auch des beamteten Abgeordneten wurde nie gerichtlich geklärt, aber in der Rechtswissenschaft war die Ablehnung weitestgehend. Auch aus dieser Einsicht, alleine zu stehen und den Konflikt mit den Konservativen nicht weiter anzuheizen, bemühte sich die Regierung, nach den nächsten Landtagswahlen diejenigen der sanktionierten Beamten, die nicht erneut kandidiert hatten, wieder in den Staatsdienst zu berufen.

4. *Die Übertragung der Institution «politischer Beamter» von Preußen auf das Reich*

Zu den Besonderheiten des Föderalismus im Deutschen Reich von 1871 gehörte, daß die Kompetenzen in der Exekutive so verteilt waren, daß es fast keine vom Reich selbst auszuführende Verwaltung gab, und deshalb auch nur wenige Beamte des Reichs. Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 galt auf Reichsebene nur für die Beamten in den Ämtern der Reichsleitung, die der Sache nach Ministerien waren, und für die Angehörigen des diplomatischen Dienstes[16]. Der Reichstag hatte allerdings in seiner damaligen Eigenschaft als Ersatz-Parlament für das 1871 neu gewonnene Elsaß-Lothringen das Reichsbeamtengesetz zugleich als Landesgesetz für diesen Bundesstaat verabschiedet. Auf der Ebene der Verwaltung dieses Landes gab es natürlich eine größere Zahl von Beamten, die diesem Gesetz unterworfen waren. In seinem § 75 legte das Reichs-

[15] Erlaß des preußischen Staatsministeriums an die Oberpräsidenten vom 31. August 1899; *ibidem*, S. 121.

[16] E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1978, S. 969-973.

beamtengesetz klar die Unkündbarkeit des Beamtenverhältnisses fest. Es sollte keine Entlassung aus dem Amt gegen den Willen des Betroffenen geben, außer nach einem Straf- oder Disziplinarurteil. Die Versetzung in ein anderes «gleichwertiges» Amt war natürlich möglich (§ 23). Eine «Versetzung in den Wartestand» war für alle Beamten dann möglich, wenn wegen einer Umorganisation ihr Amt wegfiel (§ 24). Schließlich wurde auch nach preußischem Vorbild der Status der «jederzeit» und ohne besondere Begründung in den Wartestand versetzbaren «politischen Beamten» eingeführt (§ 25). Zu diesem Personenkreis zählten der Reichskanzler, die Staatssekretäre und die Unterstaatssekretäre in den Reichsämtern (Ministerien), die Ministerialdirektoren im Reichskanzleramt (hier als Abteilungsleiter) und in den Reichsämtern, die Botschafter und die Konsuln sowie im Reichskanzleramt und im Auswärtigen Amt auch die Vortragenden Räte und die etatmäßigen Hilfsarbeiter. Auch die Inhaber der Führungspositionen in der weitgehend von Berlin gesteuerten Straßburger Landesregierung gehörten zu den «politischen Beamten». Reichskanzler Bismarck, der als preußischer Ministerpräsident das Instrument der «politischen Beamten» schon länger kannte, hatte durchaus noch mehr Beamtenstellen in diesen Katalog aufnehmen wollen, aber die parlamentarische Mehrheit im Reichstag hatte ihm dies verweigert. Der Sonderstatus des «politischen Beamten» blieb klar auf die beamtete politische Führung im Reich (die Staatssekretäre im Reich waren Beamte, keine verantwortlichen Minister; das war nur der Reichskanzler) und Elsaß-Lothringen und ihre engsten Mitarbeiter beschränkt.

Funktion und Begriff des «politischen Beamten» hatten also unter den bis jetzt behandelten monarchischen Verfassungen nichts mit einer parteipolitischen Prägung der Verwaltungsarbeit oder mit ihrer Politisierung zu tun. Sie bezogen sich vielmehr verfassungsgeschichtlich auf die Nähe der Inhaber dieser Positionen zum Souverän und dann zum Kern der von seiner Regierung (sie war in keiner Weise eine Regierung des Parlaments) in seinem Namen verwalteten Souveränität, der sich besonders in den zentralen klassischen Staatsaufgaben der Regierungsführung und der Außenpolitik äußerte. Funktional bezieht sich der Begriff der «politischen Beamten» darauf, daß die politisch verantwortlichen Inhaber von Ämtern an der Spitze der Regierung einen kleinen Kreis von engen Mitarbeitern haben, die nicht klar und eindeutig der Sphäre einer nur ausführenden Verwaltung zugeordnet werden können. Auch schon in dem nicht-parlamentarischen Regierungssystem des Kaiserreichs und der vorrevolutionären deutschen Monarchien hatte sich gezeigt, daß es die

theoretische Trennungslinie zwischen Gesetzgebung und ausführender Verwaltung an der Spitze der Regierung so scharf nicht gibt und sich hier beide Funktionen vermischen.

Die in einem nicht-parteipolitischen Kontext entstandene Sonderregelung für die »politischen Beamten« war der personalpolitische Ausdruck des Glaubens, der Souverän müsse sich auf die Loyalität der Inhaber bestimmter Staatsämter in ganz besonderer Weise verlassen können. Diese Beamten blieben vom persönlichen Vertrauen des Monarchen abhängig; in der Praxis waren sie eher seinem besonderen, disziplinierenden Mißtrauen ausgesetzt. Sie waren somit in einer sehr viel weniger abstrakten Weise Diener 'des Staates' als die anderen Angehörigen der gerade entstandenen modernen leistungs- und sachorientierten Bürokratie: sie waren ein traditionaler Überhang aus den personenbezogenen Bindungen der Frühen Neuzeit in die rational-sachliche Verwaltung der Moderne.

III. Die Politisierung der Verwaltung in der Demokratie der Weimarer Republik und die «politischen Beamten»

Mit dem revolutionären Übergang Deutschlands von der konstitutionellen Monarchie zur Demokratie und zum parlamentarischen System kamen in der Weimarer Republik erstmals die politischen Parteien wirklich ins Spiel. Die Regierungen waren nicht mehr die Regierungen des Monarchen, sondern sie hatten ihre politische Basis im Parlament, in den dort das Wahlvolk repräsentierenden Abgeordneten der Parteien. Wenn die Mehrheitsfraktionen die Regierung tragen und mit ihr in einem engen auch personellen Wechselspiel stehen, dann können 'Partei'-Gedanken auch in die Verwaltung und ganz besonders in den Kreis der führenden politischen Beamten an der Spitze der Verwaltung überspringen. Dies war erleichtert, wenn der Primat einer unbedingten Sachlichkeit der Verwaltung nach dem Modell des englischen *civil service* nicht so unbedingt galt, sondern aus der deutschen Tradition des 19. Jahrhunderts weiter der vormoderne 'Fremdkörper' der 'politischen Beamten' bestand, der leicht auch dann diszipliniert werden konnte, wenn er nicht sachlich falsch gehandelt hatte. Zugespitzt kann man sagen, daß die führenden Beamten an der Schnittstelle von gestaltender Politik und ausführender Verwaltung durch die Demokratisierung des politischen Systems einer grundlegenden Politisierung in parteilichem Sinne unterlagen. Gerade von ihnen wurde und wird eine besondere Aufgeschlossenheit für die politischen Ziele der jeweils die Regierung tragenden Mehrheits-

fraktionen erwartet; und die politische Führung stellte ihre Personalpolitik darauf ein[17].

Damit stellt sich ein neuartiges Problem, der dem parlamentarischen System inhärente Machtwechsel zwischen verschiedenen Parteien. In der konstitutionellen Monarchie deutscher Ausprägung blieben sich bei allem Wechsel der Herrscher die Grundlinien konservativ-autoritärer Politik in der Regel sehr ähnlich. Die Regierungen waren bislang die Regierungen des Monarchen gewesen, nicht der Landtage; die Parlamente waren nur zur Beteiligung an der Gesetzgebung befugt. Ein Wechsel in der Person des Monarchen brachte kaum einmal einen krassen Umschwung in den Prioritäten der Gesetzgebung und Verwaltung mit sich. Die «Neue Ära» nach 1840 in Preußen war kurzlebig und die liberalen Hoffnungen auf Kaiser Friedrich I. schwanden mit seiner Krankheit. Der erheblich erleichterte Personalaustausch bei den 'politischen Beamten' war bis 1918 ein Mittel, das gerade nicht zur Durchsetzung politischer Programmatik innerhalb der Verwaltung eingesetzt wurde, sondern zur Erreichung außer-administrativer Ziele. Die Drohung mit der Entlassung sollte vor allem den parlamentarischen Prozeß beeinflussen, wie im direkten Zugriff auf konservative Beamten-Abgeordnete bei den «Kanalrebellen», oder sie wurde, besonders deutlich in Elsaß-Lothringen, eingesetzt im Falle ungenügender «Wahlmache», wenn sich also Beamte bei Wahlen nicht aktiv genug für regierungsfreundliche Kandidaten eingesetzt hatten.

In der parlamentarischen Demokratie können Regierungswechsel als Wechsel der Regierungsmehrheiten grundlegende programmatische Neuorientierung und politische Kurswechsel bedeuten. Wenn sich eine neue Führung in diesem neuen Kontext der Möglichkeiten bedient, die die Institution des «politischen Beamten» dadurch bietet, daß er sehr leicht aus seinem Amt entfernt werden kann, dann geht es jetzt nicht mehr um eine Umweg-Steuerung parlamentarischer Aktivitäten, sondern um eine schnelle Umweg-Steuerung der Verwaltung in die gewünschte neue Richtung. Die ursprüngliche Intention von Montgelas, in der Beamtenschaft selbst ein gewisses Gegengewicht gegen die Regierenden zu etablieren, ist damit außerhalb Bayerns, dessen Beamtengesetzgebung übrigens bis heute keine «politischen Beamten» kennt, völlig verloren gegangen. Das in die parlamentarische Demokratie übernommene Insti-

[17] Exemplarisch zu den Veränderungen im preußischen Kultusministerium 1919/20 G. Müller, *Weltpolitische Bildung und akademische Reformen. Carl Heinrich Beckers Wissenschafts- und Hochschulpolitik*, Köln 1991, S. 281-286.

tut der «politischen Beamten» bot nunmehr den Mehrheitsparteien die Möglichkeit zur personalpolitischen Fürsorge für ihre Klientel in der Verwaltung.

Die Personalpolitik im revolutionären Preußen im Jahre 1918/19 gibt dafür ein beredtes Beispiel. Das Rechtsinstitut des «politischen Beamten», das in der Revolution 1848 zur Sicherung der Revolution in der Verwaltung geschaffen worden war und das in Preußen seit 1849/50 im Sinne der konservativen Gegenrevolution gewendet worden war, wurde nun – wie in seinen Ursprüngen 1848 – zu einem Instrument revolutionärer Durchdringung der Verwaltung. In den Monaten nach der Revolution hat die neue preußische Regierung, gestützt auf die Möglichkeit der alten konstitutionellen Monarchie, «politische Beamte» jederzeit von ihrer Tätigkeit entbinden zu können, einen beachtlichen Personalschub in den Spitzenpositionen vorgenommen. 10 der 12 Oberpräsidenten an der Spitze der Provinzen, 17 der 32 Regierungspräsidenten an der Spitze der Regierungsbezirke, 10 von 25 Polizeipräsidenten und Polizeidirektoren und viele Landräte in den etwa 480 Kreisen wurden ihres Amtes enthoben. Sie wurden durch neue Amtsinhaber ersetzt, die alle aus dem Kreise der Mitglieder der drei koalierenden Mehrheitsparteien SPD, DDP (Liberale) und Zentrum (Katholiken) kamen. Zu einem weiteren Massenaustausch von Beamten in politischen Führungspositionen kam es in Preußen wenig später im Jahre 1920 nach dem fehlgeschlagenen Rechts-Putsch von Kapp und Lüttwitz. Damals mußten 3 Oberpräsidenten (davon zwei SPD-Mitglieder), 3 Regierungspräsidenten, 2 Polizeipräsidenten und 88 Landräte ihr Amt aufgeben. Damit hatten die Parteien der neuen Mehrheit innerhalb von zwei Jahren die sich ihnen bietende Gelegenheit zur Patronage an der Spitze der Verwaltung massiv genutzt[18].

Allerdings muß man ihnen auch zugute halten, daß es damals keinen anderen Weg des personellen Umbaus der Verwaltung gab – das Beamtenrecht mit seinem Grundsatz der Unabsetzbarkeit überdauerte in Deutschland die revolutionären Erschütterungen unangefochten und eine revolutionäre politische 'Säuberung' des gesamten Verwaltungsapparates fand ja 1918/19 gerade nicht statt. Stattdessen gab es eine Möglichkeit des freiwilligen Rückzugs in die vorzeitige Alterspensionierung, die aber

[18] Überblick bis 1932 bei E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Stuttgart 1981, S. 518-520 sowie Details und Namenslisten, S. 765-774; zu den Maßnahmen nach dem Kapp-Lüttwitz-Putsch auch E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 7: *Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik*, Stuttgart 1984, S. 130-131.

nur von sehr wenigen monarchistisch gesinnten Beamten genutzt wurde. Die Anwendung der geltenden Regeln für «politische Beamte» war das einzige Mittel, in der Revolution bestimmte Beamte an der Spitze in demokratischem Sinne auszutauschen. Dazu mußte man in der Praxis auch das Leistungsprinzip für die «politischen Beamten» aushöhlen, indem auch 'Außenseiter' zu diesen Positionen zugelassen wurden. Das war eine Antwort auf ein spezifisches Problem der Sozialdemokratie, denn es gab eben bis 1914 kein Mitglied der SPD, das zu einem höheren Beamten im Staatsdienst ernannt worden wäre und das man jetzt in normalem Aufstieg in eine Führungsposition hätte bringen können – die Anhänger dieser Partei galten im gesamten Kaiserreich als «Reichsfeinde». Diese besondere Zwangslage der SPD wird sehr deutlich aus einem Stoßseufzer ihres damaligen Landwirtschaftministers und späteren preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun: «Wie schwer ist diese Auswechselung. Unsere Beamten in Preußen sind konservativ eingestellt, weil sie nur so Aussicht hatten, in der Verwaltung vorwärtszukommen. Wir haben keine rechten Leute, die wir hinsetzen könnten.»[19]

Nach den politischen Morden der folgenden beiden Jahre, u.a. an dem früheren Finanzminister Matthias Erzberger und dem Außenminister Walther Rathenau, beschloß der Reichstag schließlich am 21. Juli 1922 ein *Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik*. Darin dehnten die demokratischen Parteien den Kreis der politischen Beamten, die «im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform» jederzeit entlassen werden durften, noch erheblich weiter aus. Das Land Preußen zog mit einer ähnlichen Gesetzesbestimmung vom 31. Dezember 1922 nach. Nach diesen Republikschutzgesetzen wurden in Preußen erneut 9 Regierungspräsidenten und 3 Regierungsvizepräsidenten und eine große Zahl von Landräten aus dem Dienst entfernt. Wegen der Ausweitung der Gruppe der «politischen Beamten» gab es um 1930 allein in Preußen über 1.000 solche Stellen, zur Hälfte in der Ministerialverwaltung, zur Hälfte in der Provinz[20].

Wie schon in der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts zeigte sich aber auch in der Demokratie, daß das Instrument des politischen Beamten genauso vom jeweiligen politischen Gegner benutzt werden

[19] Äußerung Brauns bei einer Sitzung von Regierung und Zentralrat am 9. März 1919, H. SCHULZE, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung. Eine politische Biographie*, Frankfurt a.M. 1977, S. 243.

[20] H.-U. *Wehler*, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 4: *Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949*, München 2003, S. 368.

kann. Das war in Preußen im Jahre 1932 der Fall, als im so genannten «Preußenschlag» die nach dem Wahlsieg der NSDAP nur noch geschäftsführende Landesregierung des Ministerpräsidenten Otto Braun (SPD) durch ihre antidemokratischen Gegner im Reich mit Hilfe einer von Reichskanzler von Papen initiierten Notverordnung des Reichspräsidenten von Hindenburg abgesetzt wurde. Gestützt auf die von der Republik erleichterte Möglichkeit, politische Beamte zu entlassen, entfernten die neuen antirepublikanischen Machthaber sofort 5 Oberpräsidenten, 9 Regierungspräsidenten und 12 Polizeipräsidenten aus ihrem Amt und unterhöhlten so die in zwölf Jahren gerade in Preußen an der Spitze seiner Beamtenschaft gewachsene demokratische Haltung[21].

IV. Politisierte und «politische» Beamte unter dem Nationalsozialismus

Eine der ersten und entscheidenden Maßnahmen der 1933 an die Macht gekommenen Nationalsozialisten zur durchgreifenden Politisierung und Ideologisierung der deutschen Verwaltung war das von ihnen sogenannte *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* vom 7. April 1933, das genau das Gegenteil seiner offiziellen Bezeichnung anstrebte. Dieses Gesetz war die Rechtsgrundlage für eine breite Welle von Entlassungen, die durch die deutschen Verwaltungen und die deutschen Universitäten ging und alle Grundsätze des deutschen Beamtentums auf den Kopf stellte. Jeder, der den neuen Machthabern mißfiel, konnte mit der Begründung des gummihaftesten aller Gummiparagraphen entlassen werden, nämlich «zur Vereinfachung der Verwaltung» (§ 6). Vier Jahre später schrieb dann das ideologisierte, einheitlich für ganz Deutschland gültige Reichsbeamtengesetz von 1937 die endgültige konsequente Politisierung der deutschen Beamtenschaft fest. Sein § 71 ermöglichte es, jeden Beamten, der nach Ansicht der Partei nicht aktiv für die nationalsozialistische Politik eintrat, in den endgültigen Ruhestand zu versetzen. In der Praxis wurde die «politische Beurteilung» der gesamten Beamtenschaft durch Parteistellen auf Standard-Formularen zur Regel[22].

[21] Zum «Preußenschlag» allgemein H. Schulze, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*, S. 725-786, zu den damit verbundenen Entlassungen E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 7, S. 1028-1034.

[22] D. Rebentisch, *Die »politische Beurteilung» als Herrschaftsinstrument der NSDAP*, in D. Peukert - J. Reulecke, (Hrsg.), *Die Reihen fest geschlossen. Beiträge zur Geschichte des Alltags unter dem Nationalsozialismus*, Wuppertal 1981, S. 107-125.

In der auf diese Weise durch und durch von der einen diktatorischen Partei politisierten Verwaltung lebte eigenartigerweise die Institution des «politischen Beamten» aus der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts wieder auf. Das Reichsbeamtengesetz von 1937 enthielt in seinem § 44 eine entsprechende Bestimmung, die erstaunlicherweise wieder enger gefaßt war als die Regeln, die im Laufe der Jahre nach der Revolution von 1918 in der Weimarer Republik eingeführt worden waren. Ein Blick auf einen Fall, in dem dieser Paragraph angewendet wurde, zeigt, daß das Instrument des «politischen Beamten» auch in der nationalsozialistischen Diktatur einen besonderen Sinn haben konnte. Dr. Wilhelm Stuckart (1902 – 1953) hatte im preußischen Kultusministerium eine Blitzkarriere gemacht: am 3. Mai 1933 als kommissarischer Abteilungsleiter der Schulabteilung in das Ministerium gekommen, war er schon am 30. Juni 1933 mit 30 Jahren als Staatssekretär Vertreter von Minister Bernhard Rust. Nach der Errichtung des Reichserziehungsministeriums wurde Stuckart am 7. Juli 1934 auch dort Staatssekretär. Binnen kürzester Zeit verlor er aber am 15. September 1934 beide Positionen, weil ihn sein Minister wegen «Ungehorsams» als «politischen Beamten» zur Disposition stellte. Stuckart hatte sich nämlich gegen die geplante Umorganisation des Ministeriums ausgesprochen, bei der über den neuen 'Ämtern' ein neues 'Ministeramt' entstand, das seine Position schwächte[23]. Bei Stuckart griffen nun die klassischen Regeln, die zum Schutze der politischen Beamten, insbesondere in Konflikten mit den ihnen vorgesetzten Politikern bestanden. Ein Jahr später gelang es, eine gleichwertige Tätigkeit für ihn zu finden. Er wurde Abteilungsleiter der Verfassungsabteilung des Reichsinnenministeriums im Range und mit dem Gehalt eines Staatssekretärs, aber *de facto* nicht gleichberechtigt mit dem ersten, das Haus leitenden Staatssekretär Pfundtner.

Einen Beamten in einer Spitzenposition nahe der politischen Führung schnell und ohne Beschädigung seiner Person entfernen zu können, war gerade in dem polyzentrischen Herrschaftssystem des Nationalsozialismus notwendig. Man vermied es so, die Beschützer des Gemaßregelten (Stuckarts Netzwerk war typisch für die jungen 'Intellektuellen' in Himmlers SD[24])

[23] H.-Chr. Jasch, *Das preußische Kultusministerium und die «Ausschaltung» von «nichtarischen» und politisch mißliebigen Professoren an der Berliner Universität in den Jahren 1933 bis 1934 aufgrund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933*, in «Forum historiae iuris. Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte» (25. August 2005), siehe unter http://www.forhistiur.de/zitat/0508jasch.htm

[24] M. Wildt, *Generation des Unbedingten. Das Führungskorps des Reichssicherheitshauptamtes*, Hamburg 2002.

in anderen Stellen von Partei und Staat zu sehr gegen sich aufzubringen, denn die Regeln für «politische Beamte» gingen ja gerade nicht von einer Entlassung auf Dauer aus wie die des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums im Falle der politischen Gegner. An diesem Beispiel zeigt sich sehr deutlich der Sinn der hier angewandten Unterscheidung zwischen politischen Beamten und politisierter Beamtenschaft. Gerade in einer politisierten Beamtenschaft kann es für die politische Führung zweckmäßig sein, Beamte auf eine Weise aus einer herausgehobenen Position zu entfernen, daß sie dabei nicht 'beschädigt' werden und daß ihnen nicht der Ruf politischen oder ideologischen Versagens anhaftet. In der politisierten Verwaltung des Nationalsozialismus wurde das personalpolitische Instrument des politischen Beamten wieder ähnlich verwendet wie zu seiner Entstehungszeit im 19. Jahrhundert: Mit ihm konnten persönliche Krisen zwischen zwei Spitzenbeamten eines Ressorts unauffällig und ohne Rechts- und Ansehensverlust des Schwächeren beigelegt werden.

V. «Politische Beamte» und Politisierung der Beamten in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik

Die jüngere Entwicklung der Institution des politischen Beamten und der Politisierung der höheren Beamtenschaft entlang von Parteilinien im Nachkriegsdeutschland soll hier im Blick auf den Beitrag von Herrn Kugele nur in Grundzügen erörtert werden. Dabei ist ein Seitenblick auch auf die Verhältnisse in der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik zu richten. Hier war schon sehr früh, in der Zeit der sowjetischen Besatzung, vor der Gründung der DDR, das Beamtentum als solches abgeschafft worden, so daß auch die Sonderregelungen für politische Beamte nicht weiter galten. An seine Stelle trat arbeitsrechtlich gesehen ein einheitliches Arbeitsverhältnis mit einem Vertrag nach Art von Angestellten. Politisch gesehen begann damit der Siegeszug der «Kaderpolitik» der SED als einer Partei im leninistischen Verständnis. Unter «Kadern» war nach sowjetischem Vorbild die gesamte politisch-administrativ-wirtschaftliche Elite zu verstehen, die im politischen System der DDR von der führenden Partei zentral ausgebildet, eingesetzt, befördert und rigide kontrolliert wurde – bis zur jederzeitig möglichen Entlassung und politisch motivierten Verurteilung[25].

[25] Allgemein H. Zimmermann, *Überlegungen zur Geschichte der Kader und der Kaderpolitik in der SBZ/DDR*, in H. Kaelble - J. Kocka - H. Zwahr (Hrsg.), *Sozialgeschichte der DDR*, Stuttgart 1994, S. 322-356; zur frühen Politisierung der Innenministerien mit Hilfe der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland schon seit 1945 vgl. H.-P.

Die durchgehende Politisierung der deutschen Verwaltung im Nationalsozialismus hat nach 1945 auch in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands zur schnellen Entlassung vieler Beamter durch die Besatzungsmächte geführt. Ein beträchtlicher Teil von ihnen konnte allerdings nach der Gründung der Bundesrepublik 1949 wieder in den Staatsdienst zurückkehren. Der Art. 131 des Grundgesetzes, der eigentlich vor allem den durch die Sowjetunion, Polen und die Tschechoslowakei vertriebenen Beamten aus den nicht mehr deutschen Gebieten im Osten Deutschlands eine neue Anstellung geben sollte, machte das dank seiner sehr weiten Formulierung möglich[26].

Die traditionsreiche Institution der «politischen Beamten» wurde in der Bundesrepublik, deren Grundgesetz ja in Art. 33, Abs. 5 die «hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums» ausdrücklich sanktioniert, wieder aufgenommen und durch das bereits genannte Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957 gefestigt, das bis heute gilt. In der Praxis war zu beobachten, daß in den Anfangsjahren der Bundesrepublik dieses Instrument schneller und unkontrollierter Personalpolitik in der Verwaltung des Bundes nur recht selten eingesetzt wurde – solange es noch keinen 'Machtwechsel' weg von der Adenauers CDU gegeben hatte. Das änderte sich mit der Großen Koalition von CDU und SPD im Jahre 1966 und dem anschließenden Wechsel zur sozialliberalen Koalition unter Ausschluß der Christdemokraten 1969. Aus diesen Beobachtungen, die sich im Trend bis in die jüngste Zeit fortsetzen und ihr Äquivalent auf der Ebene der Länderverwaltungen finden, kann man schließen, daß die Institution des «politischen Beamten» dazu dient, bei einem Wechsel der parlamentarischen Mehrheit gerade die Spitzenpositionen der Verwaltung besonders leicht mit neuen, eigenen Leuten besetzen zu können[27]. Gerade

MÜLLER, *«Parteiministerien» als Modell politisch zuverlässiger Verwaltungsapparate*, in M. WILKE (Hrsg.), *Anatomie der Parteizentrale. Die KPD/SED auf dem Weg zur Macht*, Berlin 1998, S. 337-412; zu einem herausragenden Einzelfall H. AMOS, *«Kaderpolitik» in der Justizverwaltung der SBZ/DDR 1945-1953. Max Fechner – Justizfunktionär, Minister, Häftling*, Leipzig 1996.

[26] Zu diesen so genannten «131ern» C. GARNER, *Public Service Personnel in West Germany in the 1950s. Controversial Policy Decisions and their Effects on Social Composition, Gender Structure, and the Role of Former Nazis*, in «Journal of Social History», 29, 1995/96, S. 25-80, zur Entwicklung des Beamtenrechts U. WENGST, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953*, Düsseldorf 1988, sowie allgemeiner N. FREI, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München 1996.

[27] H.-U. DERLIEN, *Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949 bis 1983*, in «Die öffentliche Verwaltung», 1984, S. 689-699; H.-U. DERLIEN, *Repercussions*

die durch Regierungswechsel induzierten Wellen in der Anwendungshäufigkeit dieses Instruments zeigen, daß die Praxis des Umgangs mit «politischen Beamten» in der Bundesrepublik von heute als ein Beleg unter vielen für eine zunehmende Politisierung der gesamten Verwaltung nach parteipolitischen Linien anzusehen ist[28].

VI. «Politische Beamte» in parlamentarischen Demokratien: Alternativen ausserhalb Deutschlands

Funktionale Äquivalente zu der Institution des «politischen Beamten», die auf den ersten Blick so einmalig und typisch deutsch zu sein erscheint, findet man durchaus auch in anderen Ländern Europas. In Frankreich ist ein sehr ähnlicher, ebenfalls in der Monarchie des 19. Jahrhunderts entstandener, beamtenrechtlicher Sonderstatus derjenigen Personen zu beobachten, die an der Schnittstelle von politischer Führung und ausführender Verwaltung im öffentlichen Dienst tätig sind, nämlich der Mitglieder der *cabinets ministériels*, der ministeriellen Kabinette[29]. Statusrechtlich setzen sich diese engsten Berater des Ministers oder des Staatssekretärs aus Beamten des eigenen Ministeriums, aber auch von anderen Behörden 'ausgeliehenen' Beamten zusammen. Das Kabinett ist zwar ein hocheffizientes Machtzentrum, ist aber haushaltsrechtlich und damit im Verhältnis gegenüber dem Parlament völlig unauffällig, weil es im Budget nur global in Erscheinung tritt und informell sehr flexibel verrechnet wird. Neben der förmlichen Abordnung (*détachement*) gibt es für die 'Ausleihe' von Beamten in ein *cabinet* die *mise à disposition* als sehr diskrete Form des Wechsels ins Zentrum der politischen Macht. Zur Disposition gestellt zu werden, bedeutete dagegen für deutsche poli-

of Government Change on the Career Civil Service in West Germany. The Cases of 1969 and 1982, in «Governance. An International Journal on Policy and Administration», 1, 1988, S. 50-78 sowie H.-U. Derlien - F. Lang, *Administrative Elites in the Federal Republic of Germany and the Fifth French Republic*, in: *Verwaltungseliten – Elites administratives – Administrative Elites*, S. 109-147.

[28] E. Holtmann, *Vom 'klassischen' zum 'politischen' Bürokraten? Einstellungen und Einstellungswandel im öffentlichen Dienst in Deutschland seit 1945*, in E. Jesse - K. Löw (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1999, S. 101-120.

[29] A. Heinen, *Les cabinets – Formen der Politik im interkulturellen deutsch-französischen Vergleich*, in S. Fisch - F. Gauzy - Ch. Metzger (Hrsg.), *Machtstrukturen im Staat in Frankreich und Deutschland / Les structures de pouvoir dans l'État en Allemagne et en France* (Schriftenreihe des Deutsch-Französischen Historikerkomitees. 2), Stuttgart 2007, S. 117-126.

tische Beamte seit dem 19. Jahrhundert das Ende ihrer Tätigkeit. Einem zeitweise in ein Kabinett überwiesenen französischen Beamten bleibt seine alte Stelle ausdrücklich vorbehalten und er wird in der Mehrzahl der Fälle sogar von dort aus weiterhin bezahlt (womit das Halbdunkel gegenüber jeglicher parlamentarischer Kontrolle geschaffen wird, in dem die Kabinette verschwinden). Das aufnehmende Ministerium muß dann aus den Sondermitteln seines Ministers oder Staatssekretärs nur noch die Zulage für die Tätigkeit im Kabinett aufbringen[30]. Von Frankreich aus ist diese Institution in der Mitte des 20. Jahrhunderts in die Hohe Behörde der Montanunion und dann die Kommission der EWG und der Europäischen Gemeinschaften übertragen worden, wo die in hohem Maße personell fluktuierenden Kabinette die politische Drehscheibe an der Spitze der Generaldirektionen darstellen.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft mit ihrer über siebenhundertjährigen Tradition von genossenschaftlicher Selbstverwaltung hat ein ganz anderes Verhältnis zur Institution des Beamten entwickelt, als es in den monarchisch-absolutistischen Traditionen Kontinentaleuropas der Fall war. Die Verwaltung und die Beamten der Schweiz sind in einem «Volksstaat» tätig, d.h. sie treten ähnlich wie die Parlamentarier oder auch die Offiziere nach Art eines Milizdienstes auf Zeit in den öffentlichen Dienst. Ein «Beamtenstaat» nach deutschem Muster mit berufsmäßig tätigen Beamten hat für freiheitsliebende Schweizer den ganz entscheidenden Nachteil, daß diese Beamten nicht mehr absetzbar sind[31]. Ein Beamtengesetz für den Bund ist in der Schweiz erst sehr spät, am 30. Juni 1927, verabschiedet worden und mit dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 wieder aufgehoben worden; von den – hier nicht näher betrachteten – Kantonen haben etwa zwei Drittel ein Beamtengesetz. Beamte der Eidgenossenschaft wurden immer für eine «Amtsdauer», gewöhnlich auf drei oder seit 1954 auf vier Jahre in ein bestimmtes, in dem enumerativen «Ämterverzeichnis» genanntes Amt gewählt. Der aus Deutschland vertraute Mechanismus inneradministrativen Aufstiegs innerhalb einer Laufbahn, indem die Vorgesetzten Beförderungen vornahmen, war der Schweiz völlig fremd. Heute sind die meisten Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Schweiz Angestellte mit einer kurzen Kündigungsfrist, jedenfalls in den ersten fünf Jahren ihrer Tätigkeit. Im Vergleich zu Deutschland war in der Schweiz

[30] M. SCHURIG, *Politikfinanzierung in Frankreich*, Berlin 2006, S. 149-181.

[31] Die Begriffe wurden geprägt durch F. FLEINER, *Beamtenstaat und Volksstaat*, in *Festgabe für Otto Mayer zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern. 29. März 1916*, Tübingen 1916, S. 29-57.

die Unsicherheit der einzelnen Beamten in der Theorie höher, aber auch die personalpolitische Möglichkeit der jeweils Wählenden zum Austausch in allen Positionen. Allerdings wurde, solange das Beamtengesetz noch galt, bei einem Bestand von etwa 100.000 Bundesbeamten der Schweizerischen Eidgenossenschaft die turnusmäßige Wiederwahl im Jahre 1984 nur in 75 Fällen verweigert, im Jahre 1988 in 81 Fällen und im Jahre 1992 in 192 Fällen.

Die Ausnahmeregel für eine Art politischer Beamter brach auch in die Schweiz ein, sehr spät freilich erst, mit der Verordnung vom 25. Februar 1981 über das Dienstverhältnis der persönlichen Mitarbeiter der Departementsvorsteher. Bis dahin mußte bei einem Wechsel des für ein Departement zuständigen Bundesrats, also des Ministers, dieser das gesamte Personal seines Vorgängers bis hin zu dessen persönlicher Sekretärin übernehmen, selbst dann, wenn er selbst einer anderen Partei angehörte als sein Vorgänger. Zehn Jahre später wurde sie durch die Verordnung über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departemente vom 30. Januar 1991 ergänzt, die sogenannte «Schleudersitzverordnung». Seitdem gibt es auch in der Schweiz einen sehr kleinen, genau umschriebenen Kreis von Beamten nahe der politischen Spitze, die jederzeit aus ihrer Tätigkeit entfernt werden können und dann nur noch für sechs Monate ihr Gehalt sowie eine Abfindung erhalten. Versuche aus dem Bundesrat zur Ausweitung dieses Personenkreises wurden vom Parlament abgewiesen[32].

In Deutschland ragt mit der Sonderstellung der «politischen Beamten» die institutionalisierte Möglichkeit des Schutzes vor persönlichem Mißtrauen unverändert aus der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts in die Demokratie hinein. Die Demokratie mißtraut jedoch besonders in ihrer parteienstaatlichen Ausprägung der Fähigkeit gerade der führenden Beamten, abstrakten Staat und konkrete Partei trennen zu können, und so wird der Politisierung dieser «politischen Beamten» Vorschub geleistet. Die «politischen Beamten» von heute sind so die Spitze eines Eisbergs einer zunehmend nach parteipolitischen Linien politisierten Verwaltung.

[32] R.E. GERMANN, *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*, Bd. 1: *Der Staatsapparat und die Regierung*, Basel 1998, S. 111-130.

An der Schnittstelle zwischen Regierung und Verwaltung

Die Regierungspräsidenten im Königreich Bayern

von *Dirk Götschmann*

Das moderne Bayern, das sich 1806 als Königreich konstituierte, war das Produkt der tiefgreifenden Umgestaltung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, die im Gefolge der französischen Revolution große Teile Europas erfaßte. Frankreichs damalige Überlegenheit bewies, zu welchen Leistungen ein moderner Staat, der von seinen Bürgern als ihr Gemeinwesen begriffen wurde, fähig war. Deshalb war Frankreich auch das Vorbild, an das man sich in Bayern hielt, als man hier daran ging, aus dem Konglomerat von Territorien, aus dem Bayern zunächst bestand, einen Staat modernen Zuschnitts zu formen.

Der moderne Staat aber wird durch eine ganze Reihe von Merkmalen definiert, die ihn auch von seinem unmittelbaren Vorgänger, dem absolutistischen Ständestaat, wesentlich unterscheiden. Der moderne Staat galt als ein auch dem Fürsten übergeordnete Institution, der sich all seine Mitglieder unterzuordnen hatten[1], er war nicht mehr Eigentum des Fürsten, und er verfügte über das Monopol der Herrschafts- oder Gewaltausübung[2]. Diese Gewalt war im Interesse des Staates, d.h. der Allgemeinheit auszuüben[3], weshalb die Person oder Institution, der die Ausübung der Herrschaft oblag, bestimmte Vorgaben einzuhalten hatte. Zu diesen Vorgaben zählt auch und vor allem die Art der Herrschaftsausübung. Folgt man Max Webers grundlegenden Untersuchungen über das Verhältnis von Staat,

[1] Siehe Art. *Staat und Souveränität*, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 6, 1990, S. 1-154, hier S. 2 ff.

[2] Vgl. M. WEBER, *Politik als Beruf*, in DERS., *Gesammelte politische Schriften*, S. 505-560, hier S. 511.

[3] Siehe Art. *Gewaltenteilung*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, 1979, S. 923-958, hier 933 f., sowie Art. *Staat und Souveränität, ibidem*, Bd. 6, S. 1-154, hier vor allem S. 143 f.

Herrschaft und Verwaltung im modernen Staat[4], dann bedingt der umfassende Herrschaftsanspruch, mit dem dieser Staat seinen Mitgliedern gegenübertritt, auch eine entsprechende Herrschaftsausübung. Diese muß vor allem rational, d.h. berechenbar sein. Die Bürger müssen wissen, welche Anforderungen an sie gestellt werden und wie die Staatsgewalt in einer bestimmten Situation reagiert, und es muß sichergestellt sein, daß die Staatsgewalt unparteiisch, d.h. ohne Ansehen der Person agiert.

Eine solche Herrschaftsausübung aber, so Weber, sei nur mittels einer speziellen Verwaltung, nämlich der «bürokratischen Verwaltung» möglich. Denn nur diese besitze neben einer hohen Leistungsfähigkeit auch die notwendige Berechenbarkeit. Als wichtigste Merkmale der bürokratischen Verwaltung nennt Weber eine Amtshierarchie mit klaren Instanzenzügen und Kompetenzabgrenzungen und eine Beamtenschaft, die bestimmte Kriterien erfüllen muß: Gehorsamspflicht, Anstellung der Beamten kraft freier Auslese und nach fachlicher Qualifikation, Ausübung der Tätigkeit als Hauptberuf, angemessene Entlohnung in Geld, Karrieremöglichkeiten, strenge und einheitlichen Amtsdisziplin[5].

Damit sei die Voraussetzung für eine rationale Verwaltung gegeben. Realität aber werde diese erst unter zwei Bedingungen: Erstens müßten Eingriffe Außenstehender – zu denen auch die Herrschaftsinstanz zählt – in die Verwaltung ausgeschlossen sein. Denn nur dann sei sichergestellt, daß die Verwaltungsvorgänge objektiv, d.h. nur nach den Vorgaben der Gesetze und sonstiger Bestimmungen abgewickelt würden. Zweitens müßten die Beamten vor willkürlicher Maßregelung geschützt sein. Beamten, die im Rahmen ihrer Kompetenzen und gemäß den Gesetzen und Vorschriften handelten, dürfe daraus kein persönlicher Nachteil entstehen. Die Verwaltung des modernen Staates müsse somit auch über eine gewisse Autonomie verfügen. Dies erfordere eine Selbstbeschränkung der obersten Staatsgewalt, und das sei der Preis, den der Monarch eines modernen Staates dafür zu entrichten habe, daß sein Herrschaftsanspruch akzeptiert werde[6].

[4] Einschlägig für den hier behandelten Kontext sind vor allem: M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922; DERS., *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, Abschn. 2: *Beamtenschaft und politisches Führertum*, in DERS., *Gesammelte politische Schriften*, hrsg. von J. WINCKELMANN, 1971[3], S. 320-350; DERS., *Politik als Beruf*.

[5] M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Kapitel 3/2.

[6] M. WEBER, *Politik als Beruf*, S. 516 ff.; DERS., *Beamtenschaft und politisches Führertum*, S. 320 ff.

Das Verhältnis von Monarch und Bürokratie im modernen Staat war somit eines gegenseitiger Abhängigkeit. Der Monarch bedurfte der Bürokratie, da er nur durch sie herrschen konnte; die Art der Herrschaftsausübung, so könnte man es auf den Punkt bringen, mußte seinen Herrschaftsanspruch legitimieren. Die Bürokratie dagegen bedurfte des Monarchen, da sie lediglich Instrument der Herrschaftsausübung war; ihr gesamtes Handeln erhielt ihre Legitimation allein durch Berufung auf den Willen des Herrschers.

Wie Max Weber weiter ausführte, waren die Positionen von Monarch und Bürokratie in diesem Abhängigkeitsverhältnis aber keinesfalls statisch. Er konstatierte vielmehr ein ständiges Ringen zwischen dem Monarchen, beziehungsweise der obersten politischen Leitung, und der Bürokratie um die politische Führung. Die Beamtenschaft, dem Monarchen an Fach- und Sachkenntnis überlegen, habe sich nicht damit abfinden können, eine vorgegebene Politik umzusetzen. Sie habe sich nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet gefühlt, politischen Einfluß zu nehmen. Der Monarch, dem es oblag, die politische Führung auszuüben, konnte diesen Anspruch der Verwaltung auf politische Mitbestimmung jedoch nicht akzeptieren, und so sei es in allen modernen Staaten zu einem «latenten Kampf zwischen dem Fachbeamtentum und der Selbstherrschaft» gekommen[7].

Webers Thesen und Beobachtungen liefern eine sehr fruchtbare Grundlage zur Analyse der Entwicklungen auch und gerade in Bayern, denn hier waren die Entstehung des modernen Staates und der modernen Verwaltung von Anfang an eng mit einander verknüpft. Denn Maximilian von Montgelas, der eigentliche Schöpfer des modernen Bayern, ist nicht zufällig auch einer der Mitbegründer des deutschen Berufsbeamtentums. Auf ihn geht die 1805 erlassene *Staatsdienerpragmatik* zurück, eine der Grundlagen des modernen Berufsbeamtentums bis heute, und er hat binnen erstaunlich kurzer Zeit eine Verwaltung aufgebaut, die zu ihrer Zeit weithin als vorbildlich galt. Ermöglicht oder doch zumindest erleichtert wurde ihm dies durch die kurze Zeit zuvor in Frankreich durchgeführten Verwaltungsreformen, die ihm vielfach als Vorbild dienten, was zur Folge hatte, daß die bayerische Verwaltung bei allen Eigenheiten auch zahlreiche Parallelen zu der des Napoleonischen Frankreichs aufwies.

Dem Wirken der von Montgelas geschaffenen modernen und leistungsfähigen, stark zentralistischen Bürokratie war es zu einem guten Teil zu verdanken, daß Bayern binnen erstaunlich kurzer Zeit zu einem Saat

[7] M. WEBER, *Parlament und Regierung*, S. 322 f.; DERS., *Politik als Beruf*, S. 518.

wurde, der von seinen Bürgern, die zu zwei Drittel «Neubayern» waren, als ihr Gemeinwesen akzeptiert wurde. Denn die Verhältnisse in diesem Staat unterschieden sich in vielfacher Hinsicht positiv von jenen der Territorien, die im modernen Bayern aufgegangen waren. Das wiederum war vor allem der neuen bayerischen Verwaltung zu verdanken, in der qualifizierte und selbstbewußte Beamte tätig waren, die sich vor allem dem Staat und damit der Allgemeinheit verpflichtet fühlten und daher mit einiger Berechtigung für sich in Anspruch nehmen konnten, die Interessen der Staatsbürger gegenüber Monarch und Dynastie zu vertreten[8].

Die von Montgelas geschaffene Verwaltung erfüllte auch geradezu beispielhaft jene Bedingungen, die nach Webers Analyse die Verwaltung eines modernen Staates erfüllen muß[9]. Und auch das von Weber konstatierte ständige Ringen zwischen der Verwaltung und dem Monarchen um die politische Macht läßt sich in Bayern gut nachverfolgen. So läßt sich am bayerischen Beispiel aufzeigen, daß sich die realen politischen Verhältnisse in einem Staat nicht allein durch die Analyse seiner politischen Strukturen, wie sie etwa in einer Verfassung festgelegt sind, bestimmen lassen, sondern daß es dazu notwendig ist, auch und vor allem das komplexe Beziehungsgeflecht, das zwischen dem Regierungs- und Verwaltungsapparat besteht, in die Analyse mit einzubeziehen. Als einen Beitrag zur Erforschung dieser Zusammenhänge versteht sich die nachfolgende Untersuchung.

In ihrem Zentrum stehen die bayerischen Regierungspräsidenten, die Vorstände der Regierungen der Kreise des Königreichs Bayern, welche die direkten Vorläufer der heutigen Regierungsbezirke sind. Diese Beamten nahmen – und nehmen auch heute noch – eine herausragende Stellung innerhalb des bayerischen Verwaltungsgefüges ein. Auch die Einrichtung dieser Verwaltungsbezirke ist wieder das Werk Montgelas. Welch große Bedeutung er diesen Kreisen beigemessen hat, ersieht man allein schon daraus, daß er diesen einen eigenen Passus in der ersten bayerischen Verfassung – der *Konstitution* von 1808 – gewidmet hat[10]. Französischem Vorbild folgend hat Montgelas diese Verwaltungsbezirke nach naturräumlichen und verwaltungstechnischen Kriterien gebildet, historische

[8] Einen solchen Anspruch erhob die Beamtenschaft nicht nur in Bayern; vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen von Herbert Obenauf, Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, Düsseldorf 1984.

[9] M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Kapitel 3/2.

[10] *Konstitution* von 1808, I. Teil, § 4 («Regierungsblatt des Königreichs Bayern», 1808, S. 987 ff.).

Zusammenhänge ließ er bewußt unbeachtet; daß sie französischem Vorbild folgten, wurde schon dadurch sichtbar, daß man sie nach dem größten sie durchfließenden Fluß bezeichnete. Die 1808 vorgenommene erste Kreiseinteilung – es wurden damals 15 Kreise gebildet – wurde in Folge der zahlreichen territorialen Veränderungen in den folgenden Jahren wiederholt modifiziert. Erst als Bayern mit dem Erwerb der Pfalz 1816 seine endgültige Gestalt angenommen hatte, erhielt auch die Kreiseinteilung Stabilität. 1817 wurde ihre Zahl auf acht reduziert und ihr Umfang neu festgelegt. Das «rechtsrheinische Bayern» bestand seither aus drei altbayerischen Kreisen (Isarkreis, Unterdonaukreis, Regenkreis), drei fränkischen (Obermainkreis, Rezatkreis, Untermainkreis) und einem schwäbischen Kreis (Oberdonaukreis); die Pfalz (Rheinkreis) war das «linksrheinische Bayern». 1837 erfolgte ihre Umbenennung, die sich nun an historischen Traditionen orientierte[11]. Seitdem hießen die drei altbayerischen Kreise Oberbayern, Niederbayern sowie Oberpfalz und Regensburg, die drei fränkischen Oberfranken, Mittelfranken sowie Unterfranken und Aschaffenburg, der schwäbische Bezirk erhielt die Bezeichnung Schwaben und Neuburg, der Rheinkreis wurde zur Pfalz.

Von kleineren Gebietsverlusten und Grenzbereinigungen abgesehen blieb diese Kreiseinteilung seither unverändert[12]. Selbst die große Gebietsreform von 1972 hat die Kreise weitgehend unberührt gelassen[13]. Mit Ausnahme der 1945 abgetrennten Pfalz besteht Bayern somit auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch weitgehenden aus den 1817 eingerichteten Kreisen.

Diese Kreise waren zwischen 7.000 und 17.000 Quadratkilometer groß, ihre Bevölkerungszahl lag bei ihrer Einrichtung zwischen rund 360.000 und 480.000 Menschen. Damit waren sie weitaus homogener als beispielsweise die heutigen Bundesländer Österreichs, deren Fläche sich zwischen rund 2.600 und 19.000 Quadratkilometer und deren Bevölkerung sich

[11] Zur Neueinteilung der Kreise siehe W. VOLKERT, *Die bayerischen Kreise. Namen und Einteilung zwischen 1808 und 1838*, in F. SEIBT (Hrsg.), *Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag»*, Bd. 2, München 1988, S. 308-323.

[12] 1932/33 wurden Ober- und Mittelfranken sowie Oberpfalz und Niederbayern aus Sparsamkeitsgründen zwar zusammengelegt, und 1938 wurde Unterfranken in Anlehnung an die Gauorganisation der NSDAP in «Mainfranken» umbenannt, doch wurden diese Maßnahmen 1946 rückgängig gemacht. Gleichzeitig wurden die Zusätze «und Aschaffenburg» «und Neuburg» sowie «und Regensburg» nun auch offiziell fallengelassen. Siehe W. VOLKERT, *Die bayerischen Kreise*, S. 39.

[13] W. VOLKERT (Hrsg.), *Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799-1980*, München 1983, S. 412.

zwischen 280.000 und rund 1,5 Millionen bewegt. Die vor allem in Hinblick auf die Bevölkerungszahl vergleichsweise große Homogenität der bayerischen Kreise war verwaltungstechnischen Motiven zu verdanken. Montgelas wollte ihre Größe auf einen Umfang beschränken, der vom Vorstand der obersten Kreisbehörde – des «General-Kreis-Commissariats» – persönlich noch gut übersehenen werden konnte. Denn dieser Beamte, der «Generalkommissar», sollte in der Lage sein, seine Funktion auch wirklich effektiv ausüben zu können. Und diese bestand vor allem in einem: Er hatte sicherzustellen, daß die von München ausgehenden Anordnungen vor Ort vollzogen wurden. Darauf verwies auch seine Amtsbezeichnung «Generalkommissar»; sie brachte zum Ausdruck, daß er mit umfassenden Vollmachten ausgestattet war und im Auftrag von König und Staatsregierung handelte.

In der Praxis nahm er seine Aufsichts- und Kontrollfunktion vor allem durch persönliche Visitationen der Außenämter vor[14]. Und diese Aufgabe lastete tatsächlich allein auf seinen Schultern, denn die personelle Ausstattung seiner Behörde war sehr knapp bemessen. Ihr reguläres Personal bestand zunächst nur aus einem Kanzleidirektor, drei bis vier Kreisräten, zwei Sekretären und zwei Registratoren.

Wie die Aufzählung seiner Aufgaben in der *Instruction für die General-Kreis-Commissariate* vom Jahr 1808 zeigt[15], war es vor allem der Generalkommissar, von dem es abhing, ob die tiefgreifenden Reformen jener Jahre auf dem Papier stehen blieben oder aber Wirklichkeit wurden. Sie waren diejenigen, deren Aktivität oder Inaktivität darüber entschied, inwieweit die politischen Vorgaben, welche die Staatsregierung in Form von Gesetzen, Verordnungen und Instruktionen machte, tatsächlich in Vollzug gesetzt und damit die Verhältnisse vor Ort verändert wurden. Die Generalkommissare waren auch die diejenigen, die eventuelle Mängel und Unzulänglichkeiten dieser Vorgaben als erste erkennen und aus ihrer

[14] In Hinblick auf ihre Aufgaben und vor allem auch die Art ihrer Amtsführung kann man die Generalkommissare mit einigem Recht als Nachfolger der früheren Viztume beziehungsweise Rentmeister einordnen, auch wenn deren Zuständigkeiten und Amtsbezirke noch um einiges umfangreicher waren; vgl. E. EMMERIG, *Vom Vicedominus zum Regierungspräsidenten. Geschichte der Regierung der Oberpfalz als einer bayerischen Mittelbehörde*, in «Verhandlungen des Historischen Vereins für die Oberpfalz und Regensburg», 122, 1982, S. 7-26.

[15] *Instruction für die General-Kreis-Commissariate vom 17. Juli 1808* (abgedruckt bei G. DÖLLINGER, *Sammlung der im Gebiete der Inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen*, Bd. 2, 1835, S. 373-385), Zweiter Titel.

praktischen Erfahrung mögliche Mittel und Wege zu deren Behebung vorschlagen konnten.

Aus diesen Gründen mußte Montgelas viel daran gelegen sein, die Generalkommissare persönlich in die Pflicht nehmen und gegebenenfalls auch zur Rechenschaft ziehen zu können. Auch dies schlug sich in der Instruktion für die Generalkommissariate unmittelbar nieder. Hierin wurde nämlich festgestellt, daß die Funktion des Generalkommissars «größtentheils executiv» sei, weshalb er diese auch alleine auszuüben habe; die ihm unterstellten Beamten seien bei der Entscheidungsfindung nur in Ausnahmefällen heranzuziehen.

Damit beinhaltet diese Anweisungen aber nichts weniger als einen radikalen Bruch mit der hergebrachten Verwaltungstradition. Denn bisher waren alle mit mehreren höheren Beamten besetzte Behörden grundsätzlich nach dem Kollegialprinzip organisiert. In diesen Behörden, deren wichtigste der Ministerrat, die Ministerien und die Kreisregierungen waren, wurden alle wichtigeren Vorgänge im Kollegium der grundsätzlich gleichberechtigten Mitglieder beraten und mit Stimmenmehrheit entschieden. Da dieses traditionelle «Kollegialprinzip» nach Webers Urteil zur «Hemmung präziser und eindeutiger, vor allem schneller Entschlüsse» führte, sah dieser in der kollegialen Verwaltung nur eine Vorstufe der «rein bürokratischen» Verwaltung. Bei dieser wurde jeder Vorgang vom zuständigen Fachbeamten bearbeitet und die Entscheidung allein von dessen Vorgesetzten getroffen, eine Mitwirkung des Kollegiums gab es nicht. Der Chef einer bürokratisch organisierten Behörde – der Begriff «Bürokratie» bedeutet zunächst nichts anderes als Herrschaft vom Schreibtisch, beziehungsweise vom Büro aus – war somit nicht mehr *primus inter pares*, sondern Vorgesetzter mit Anspruch auf Gehorsam auch in allen fachlichen Angelegenheiten.

Es war kein Zufall, daß Monteglas 1808 gerade den Generalkommissaren eine solche Stellung einräumte. Denn zum Zeitpunkt der Einrichtung der Kreise befand sich Bayern mitten in einer Umbruchsphase und somit in einer besonderen Situation. Mit dieser konnte er auch besondere Maßnahmen rechtfertigen, und um eine solche handelte es sich bei der Beseitigung des traditionellen Kollegialprinzips. Montgelas folgte auch hier dem Beispiel Frankreichs, war es doch Napoleon, der das bürokratische System als erster adoptierte, womit, wie G. Jellinek es formulierte, der militärische Geist in die zivile Verwaltung Einzug hielt[16]. Und offensichtlich war es auch Montgelas' Absicht, das bürokratische Verwaltungssystem

[16] G. JELLINEK, *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bde., Berlin 1911, S. 106.

zum Normalfall machen. Das zeigt sich unter anderem darin, daß er das Kollegialsystem in der Praxis auch auf der Ebene der Ministerien aufhob, was ihm dadurch erleichtert wurde, daß er selbst zeitweise bis zu drei Ministerien leitete.

Die Einführung des bürokratischen Systems wurde jedoch nur als vorübergehende Maßnahme und zur Bewältigung einer Ausnahmesituation akzeptiert. Daß Montgelas die bürokratischen Strukturen auch beibehielt, nachdem sich die Verhältnisse normalisiert hatten, führte deshalb zu heftiger Kritik gerade aus den Reihen der Beamtenschaft, und diese Opposition hat zum Sturz des als übermächtig empfundenen Ministers erheblich beigetragen. Denn die höheren Beamten fühlten sich durch das bürokratische Prinzip deklassiert, auch sahen die dadurch das ordnungsgemäße, d.h. unparteiische Funktionieren der Verwaltung in Gefahr. Zudem hat auch die Öffentlichkeit die kollegiale Form der Verwaltung gefordert und die Bürokratie im eigentlichen Sinne abgelehnt. Denn die Kollegialität galt als ein wesentliches Element zur Sicherung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verwaltung. Nur sie garantierte nach allgemeiner Überzeugung eine gründliche Beratung und objektive Entscheidung. Diese Vorteile wogen schwerer als der unvermeidliche Nachteil des Kollegialprinzips, seine Schwerfälligkeit. Tatsächlich begriffen sich die in den Kollegien sitzenden höheren Beamten als Garanten der bürgerlichen Rechte und als Interessensvertreter der Bürger gegenüber dem Monarchen. Aus diesen Gründen lehnten auch die meisten zeitgenössischen Staatsrechtslehrer eine Beseitigung des Kollegialsystems ab, so auch Hegel: «Nur in Gefahr des Staates kann es nötig sein, einem Einzelnen mehr Gewalt zu übertragen, nie aber in Friedenszeiten»[17]. Und entgegen Webers Thesen war das Kollegialprinzip auch durchaus mit einer rationalen Verwaltung vereinbar. Mehr noch: nach Meinung der Zeitgenossen war es als Garant der Unparteilichkeit ein wesentlicher Bestandteil einer rationalen Verwaltung.

Bezeichnenderweise war eine der ersten Maßnahmen, welche das nach dem Sturz Montgelas ernannte Ministerium anordnete, die Restituierung des Kollegialsystems auf der obersten und mittleren Verwaltungsebene. In den Ministerien wurden zudem die Positionen von Generaldirektoren eingerichtet, deren wichtigste Aufgabe es sein sollte, die Amtsführung der Minister zu überwachen. Mit dieser Maßnahme kam man aber nicht nur

[17] G.W.F. HEGEL, *Vorlesungen über Naturrecht und Staatswissenschaft Heidelberg 1817/18 mit Nachträgen aus der Vorlesung 1818/19*, nachgeschrieben von P. Wannemann, hrsg. von C. BECKER u.a., Hamburg 1983, S. 213 f.

dem Druck der höheren Beamtenschaft nach, sondern auch dem Wunsch der Bürger, die sich vom Kollegialprinzip eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen erhofften. Tatsächlich fühlten sich die bayerischen Beamten in jenem Jahren dazu berufen, die Interessen der Bürger gegenüber dem Monarchen zu vertreten, und so lange es kein Parlament gab, das als Interessensvertretung der Bürger fungieren konnte, war dieser Anspruch auch nicht unbegründet[18].

Nach dem Sturz Montgelas wurde das Kollegialsystem auch auf der Kreisebene zur Anwendung gebracht. Hier wurde im März 1817 zudem eine noch unter Montgelas ausgearbeitet Verwaltungsreform durchgeführt, bei der man die Innere und die Finanzverwaltung zusammenlegte[19]. Das geschah in der Weise, daß das Generalkreiskommissariat mit der bisher eigenständigen Kreisfinanzdirektion[20] vereinigt wurde, womit die «Kreisregierung» entstand, der nunmehr alle Außenämter des Kreises unterstanden. Diese Kreisregierung bestand demzufolge aus zwei Abteilungen, einer Kammer des Inneren und einer der Finanzen, die von je eigenen Direktoren geleitet wurden.

Mit der Erweiterung ihres Aufgabenbereichs wuchsen auch die Kompetenzen der Vorstände der neuen Kreisregierung. Sie hatten jetzt nicht mehr nur für die Umsetzung der Direktiven aus München zu sorgen, sondern verfügten auch über einen beträchtlichen eigenen Handlungs- und Entscheidungsfreiraum. Wenn sie nunmehr den Titel «Generalkommissar und Regierungspräsident» führten, so kam damit zum Ausdruck, daß sie nicht mehr nur Stellvertreter der Staatsregierung auf Kreisebene, sondern eben auch Vorstand dieser obersten Kreisbehörde mit eigenen Befugnissen waren. Als Generalkommissar hatte er nach wie vor eigenverantwortlich für die Umsetzung der an ihn «persönlich oder durch specielle Rescripte» erteilten Anweisungen zu sorgen und all jene Maßnahmen zu ergreifen, die bei Gefahr im Verzuge zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit notwendig waren[21]. Als Regierungspräsident aber war

[18] Zu diesen Vorgängen siehe D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864. Organisation und Funktion, Beamtenschaft und politischer Einfluß einer zentralen Behörde in der konstitutionellen Monarchie*, Göttingen 1993, S. 96 ff.

[19] Verordnung vom 27. März 1817 «die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend», abgedruckt bei: G. DÖLLINGER, *Sammlung der im Gebiete der Inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen*, Bd. 2, 1835, S. 406-431.

[20] Zu diesen siehe W. VOLKERT, *Die bayerischen Kreise*, S. 146.

[21] Verordnung vom 27. März 1817, Abteilung IV, Abschnitt III, § 3.

er – einige wenige Bereiche ausgenommen – hinfort in das Kollegium der Regierungsräte eingebunden[22]. Und dieser Vorrang des Kollegiums wurde in der neuen Instruktion nachhaltig abgesichert. So war es dem Präsidenten ausdrücklich untersagt, den Vollzug von Beschlüssen des Kollegiums zu behindern[23] oder dessen Tätigkeit durch Nichteinberufung zu erschweren[24]. Grundsätzlich, so könnte man es zusammenfassen, war der Regierungspräsident für den ordnungsgemäßen Dienstbetrieb verantwortlich, die Kollegien dagegen für dessen inhaltliche Substanz.

Diese Einbettung des Regierungspräsidenten in das Kollegium sollte jedoch nicht von Dauer sein. Denn als König Ludwig I. im Oktober 1825 die Regierung antrat war es eine seiner Amtshandlungen, das Kollegialprinzip in den Ministerien zu beseitigen und in allen übrigen Behörden erheblich einzuschränken[25]. An seine Stelle trat nun in aller Form und, wie sich zeigen sollte, auch endgültig das bürokratischen Prinzip[26]. Hatte Montgelas die bürokratische Verwaltung aber vor allem deswegen favorisiert, weil damit die Verwaltungsabläufe beschleunigt und Verantwortlichkeiten genauer festlegt werden konnten, so verfolgte Ludwig I. damit sehr viel weiter reichende Absichten. Ihm ging es weniger um eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung, als viel mehr um die Beseitigung der von

[22] «Alle Gegenstände, welche nicht dem General-Commissär und Präsidenten allein, oder gemeinschaftlich mit den Directoren, besonders übertragen sind, sollen in der Regel collegial, und zwar in förmlichen Sitzungen erledigt werden»; Verordnung vom 27. März 1817, Abteilung IV, Abschnitt III, § 6.

[23] «Der Präsident muß der Vollziehung der durch Einheit oder Mehrheit gefaßten Beschlüsse freien Lauf lassen, und kann solche auf seine Verantwortlichkeit nur sistieren, wenn er davon einen großen Nachtheil für das Staatswohl befürchtet, und er ist zu dieser Sistierung verpflichtet, wenn er den Beschluß gegen ausdrückliche Gesetze oder Allerhöchste Anordnungen gefaßt zu seyn glaubt. In beiden Fällen hat er sogleich davon Anzeige zu machen. Auch kann er beschlossenen Anträge an die Allerhöchste Stelle, mit denen er nicht einverstanden ist, durch abgesondertes individuelles Gutachten einbegleiten»; Verordnung vom 27. März 1817, Abteilung IV, Abschnitt III, § 10. Zudem war dafür Sorge getroffen, daß die Ausfertigungen dann auch tatsächlich den Beschlüssen des Kollegiums entsprachen; Verordnung vom 27. März 1817, Abteilung IV, Abschnitt III, § 12 und 13.

[24] Der Präsident war verpflichtet, das Kollegium mindestens zweimal pro Woche einzuberufen; Verordnung vom 27. März 1817, Abteilung IV, Abschnitt III, § 11.

[25] «Regierungsblatt des Königreichs Bayern» vom 24. Dezember 1825, Sp. 1049-1152.

[26] Zur Einführung des bürokratischen Systems und den Motiven hierfür siehe D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864. Organisation und Funktion, Beamtenschaft und politischer Einfluß einer zentralen Behörde in der konstitutionellen Monarchie*, Göttingen 1993, S. 102-106.

ihm häufig als solche bezeichneten «Beamtenherrschaft». Denn der neue König war nicht bereit, Einschränkung seiner Herrschaftsgewalt hinzunehmen, welcher Art diese auch sein mochten. Seinen umfassenden Herrschaftsanspruch hat er mit der oft wiederholten Feststellung und in Anspielung auf den bekannten Satz des französischen Staatsrechtlers Benjamin Constant Kund getan, daß in Bayern der König nicht nur herrsche, sondern auch regiere. In der Praxis hieß dies, das er sich nicht nur in allem die letzte Entscheidung vorbehielt – so wie es das «monarchische Prinzip» forderte – sondern es als sein Recht betrachtete, jederzeit und überall selbst einzugreifen zu können. Das bürokratische System aber entmachtete nicht nur die höhere Beamtenschaft – was dem König ein Herzensanliegen war[27] –, sondern es erleichterte ihm vor allen Dingen auch solche Eingriffe in die Verwaltungsabläufe.

Denn das bürokratische System erhob nicht nur Behördenvorstände über seine Untergebenen und befreite sie von der Verpflichtung, diese an der Entscheidungsfindung zu beteiligen; es entzog diese vielmehr auch dem Zwang, ihre Entscheidungen begründen zu müssen. Mehr noch: Sie mußten ihre Untergebenen nicht einmal über die Vorgänge und Entscheidungen informieren. Das aber hatte zur Folge, daß der König oder ein anderer Außenstehender mittels einer Anweisung an den Behördenchef in jeden Verwaltungsvorgang eingreifen konnte, ohne daß die anderen Beamten davon erfuhren. Einzig der Behördenchef wußte auch über alle Vorgänge bescheid, womit er gegenüber seinen Untergebenen über einen großen Informationsvorsprung verfügte. Auf diese Weise vergrößerte das bürokratische System auch den Abstand zwischen Untergebenen und Behördenchef und verschaffte diesem eine weitaus größere Autorität[28].

Daß diese Maßnahmen in erster Line dazu dienten, den Anspruch Ludwigs I. auf Ausübung der Regierungsgewalt – so wie er sie verstand – durchzusetzen, war offenkundig, auch wenn sich der König in der Folge bemühte, seine vielfachen Eingriffe in die Verwaltung zu verschleiern, da diese sehr bald heftig kritisiert wurden. Solche Kritik kam aus den Kreisen der Beamtenschaft wie von Seiten der Öffentlichkeit, und sie

[27] Zu Ludwigs I. Herrschaftsverständnis siehe H. GOLLWITZER, *Ludwig I. von Bayern. Königtum im Vormärz*, München 1986, S. 346 ff.

[28] Zu den politischen Implikationen von kollegialem und bürokratischem System siehe G. JELLINEK, *Die Entwicklung der Ministerien in der konstitutionellen Monarchie*, in DERS. *«Ausgewählte Schriften»*, Bd. 2, Berlin 1911, S. 105 f.; siehe auch M. SEYDEL, *Bayerisches Staatsrecht*, Bd. 1, Freiburg i.Br. 1896², S. 562; H. SCHULZE, *Lehrbuch des Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1, Leipzig 1881, S. 292 f.

richte sich auch nicht nur gegen einzelne Eingriffe, sondern generell gegen Ludwigs I. Herrschaftsverständnis und Regierungsstil. Dennoch hat nicht nur Ludwig I. am bürokratischen System festgehalten. Seine Nachfolger haben sich zwar ähnlich massiver Eingriffe in die Verwaltung enthalten, aber auch für sie kam eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor 1825 nicht in Betracht.

Dafür sorgte auch das Interesse der Minister und der Vorstände zentraler und mittlerer Behörden, welche ihre neue Autorität und die Vorteile des bürokratischen Systems durchaus zu schätzen wußten. Zudem hatte die große Mehrheit der Beamtenschaft mittlerweile akzeptiert, daß sie keinen Anspruch auf Mitentscheidung und Kontrolle hatten. Und auch den Anspruch, die Interessen der Bürger gegenüber dem Monarchen zu vertreten, hatte die Verwaltung längst fallen gelassen.

Denn mittlerweile hatte sich der Standort der Verwaltung innerhalb des Staates entscheidend verändert. Bayern hatte 1818 eine neue Verfassung erhalten und damit auch ein Parlament, das 1819 erstmals und dann im regelmäßigen Turnus alle drei Jahre zusammentrat. Zwar waren die Kompetenzen dieses Parlaments noch stark beschränkt, aber dennoch hat es sich nach und nach zu einer ernstzunehmenden politischen Kraft entwickelt. Mit dem Parlament war somit ein zusätzlicher Konkurrent im Kampf um die politische Macht entstanden, und von diesem fühlten sich die bisher miteinander konkurrierenden beiden Kräfte Monarch und Bürokratie gemeinsam bedroht. Der Monarch forderte deshalb nun verstärkt die Loyalität der Bürokratie ein, und diese kam dem Verlangen des Monarchen um so bereitwilliger nach, als ihr eigener Einfluß von der Macht des Monarchen abhing.

Und auch der Charakter der Beamtenschaft hatte sich erheblich gewandelt. Die selbstbewußten Beamten vom Beginn des 19. Jahrhunderts, die sich vor allem als Staatsdiener verstanden, hatten einer neuen Beamtengeneration Platz gemacht. Diese hatte eine deutlich andere Sozialisation durchlaufen und fühlten sich eher dem Monarchen denn dem Staat und der Allgemeinheit verpflichtet. Denn schon die Aufnahme in den Staatsdienst setzte jetzt eine Anpassung an die stark gestiegen Anforderungen hinsichtlich Loyalität und Unterordnung voraus, und diese Eigenschaften waren dann auch Gegenstand der regelmäßigen Beurteilungen, von denen die weitere Karriere abhing.

Als besonders wirksames Instrument zur Heranbildung einer dem Monarchen verpflichteten Beamtenschaft erwiesen sich jedoch die Gehaltsbestimmungen, und zwar vor allem die Aufteilung des Gehaltes

in ein «Standesgehalt» und ein «Dienstgehalt»[29]. Diese Aufteilung war bei Erlaß der Staatsdienstpragmatik vorgenommen worden, um eine existenz-sichernde Grundversorgung der Beamten sicherzustellen. Diese richtete sich grundsätzlich nach der «Würde seines Standes», nicht nach der tatsächlich ausgeübten Funktion. Diese Versorgung sollte das «Standesgehalt» gewährleisten, das der Beamte dafür bezog, daß er sich und seine Arbeitskraft im vollen Umfang dem Staat zur Verfügung stellte. Das «Dienstgehalt» dagegen war dafür gedacht, die zusätzlichen Aufwendungen abzudecken, die mit der tatsächlichen Ausübung bestimmter Amtsgeschäfte verbunden waren. Minister und Regierungspräsidenten, deren Funktionen mit besonderen Repräsentationsverpflichtungen verbunden waren, aber auch Beamte, die zur Durchführung ihrer Amtsgeschäfte beispielsweise eigene Pferde halten mußten, erhielten darüber hinaus Funktionsnebenbezüge.

Das Standesgehalt war somit der Teil des Gehaltes, der einem Beamtem nach seiner definitiven Anstellung unentziehbar zustand, und der ihm nur mit einer Entlassungen abgesprochen werden konnte – was ein in einem ordentlichen Gerichtsverfahren festgestelltes Dienstvergehen voraussetzte. Und dieses Standesgehalt mußte ihm unabhängig davon gewährt werden, ob er im Amt oder beurlaubt war, ob er sich im temporären oder definitiven Ruhestand befand. Gemäß den Bestimmungen der Dienstpragmatik von 1805 sollte das Standesgehalt im ersten Dienstjahrzehnt 7/10, im zweiten 8/10 und im dritten 9/10 des Gesamtgehaltes betragen. Ab dem vierten Dienstjahrzehnt oder dem 70. Lebensjahr war das Gesamtgehalt zugleich Standesgehalt. Diese Regelungen wurden auch im «Beamtenedikt», einer Beilage zur Verfassung von 1818, übernommen.

1824 wurde der Anteil des Standesgehalts jedoch erheblich reduziert. Im ersten Dienstjahrzehnt lag dessen Anteil am Gesamtgehalt je nach dessen Höhe nur noch zwischen 5/10 und 4/10, im zweiten zwischen 2/3 und 5/20 und im dritten schließlich zwischen 3/4 und 5/10. Dabei war der Anteil des Standesgehalts um so niedriger je höher das Gesamthalt war, so daß gerade die Beamten in führenden Positionen einen besonders großen finanziellen Verlust erlitten, wenn sie vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurden. Diese Neufestsetzung erklärte Ludwig I. 1826 zwar wegen verfassungsrechtlicher Bedenken offiziell für ungültig, aber in der Praxis hielt er nicht nur an diesen neuen Sätzen fest, sondern nahm

[29] Das Folgende stützt sich auf die ausführlicheren Darstellungen des Verfassers an andere Stelle (D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864*, S. 173-182).

teilweise noch erheblich ungünstigere Aufteilungen vor. Die Möglichkeit dazu hatte er, weil die im Beamtenedikt enthaltene generelle Regelung nur für die Fälle galt, in denen das Anstellungs- und Beförderungsreskript keine andere Aufteilung anordnete. Der König konnte also im Einzelfall nach Belieben verfahren, und niemand konnte ihn daran hindern, den Einzelfall zum Regelfall zu machen. Ludwig I. hat von dieser Möglichkeit sehr umfangreichen Gebrauch gemacht. Die Intentionen, die er damit verband, zeigte der in die Anstellungs- und Beförderungsverfügungen aufgenommene Vermerk, daß es sich der König vorbehalte, den Anteil des Standesgehaltes im Falle guter Dienstleistung zu erhöhen. Und häufig wurden Beamte, die sich besonders bewährt hatten, dadurch belohnt, daß der König bei ihrer Ruhestandsversetzung das letzte Gesamtgehalt zum Standesgehalt erklärte. Diese Belohnung war vor allem für die höheren Beamten, bei denen die Differenz zwischen Standes- und Gesamtgehalt sehr groß war, von hohem Wert.

Auf diese Art wurden die Gehaltsbestimmungen als Disziplinierungsinstrument eingesetzt, womit sie einem Zweck dienten, der den ursprünglichen Intentionen diametral entgegenstand. Denn sie sicherten weder eine «standesgemäßen Versorgung» der Beamten noch die «Würde des Standes», sondern sie dienten der Unterwerfung der Beamten unter den Willen ihres Obersten Dienstherrn. Der Schutz, den die Dienstpragmatik von 1805 dem Beamten gegen dessen Willkür verliehen hatte, war weitgehend aufgehoben, denn wegen der starken Reduzierung des Standesgehaltes stellte eine vorzeitige Ruhestandsversetzung nun wieder eine Gefährdung der Existenzgrundlage des Beamten und seiner Familie dar. Die Drohung mit der Ruhestandsversetzung war so ein wirksames Druckmittel, das der Monarch nutzen konnte, um massiven Einfluß auf das Handeln einzelne Beamter und der Verwaltung insgesamt auszuüben. Angesichts dieser Verhältnisse wird verständlich, daß die Beamten alles zu vermeiden suchten, was auch nur den Anschein erwecken konnte, daß sie nicht voll und ganz auf der Linie des Königs und seiner Regierung lagen[30].

Geradezu exemplarisch lassen sich diese hier nur in Umrissen aufgezeigte Entwicklung und ihre Folgen für das Verhältnis von Regierung

[30] D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864*, S. 164 f. Diese Entwicklung ist kein spezifisch bayerisches Phänomen, sondern läßt sich in ganz Deutschland beobachten; siehe dazu v.a. die Ausführungen von B. WUNDER, *Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780-1825)*, München 1978, sowie H.J. HENNING, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Wiesbaden 1984.

und Verwaltung auf der Ebene der Kreisregierungen und am Beispiel der Regierungspräsidenten nachvollziehen[31]. Die am 1. Dezember 1825, rund sechs Wochen nach Regierungsantritt Ludwigs I. erlassene neue Instruktion für die Kreisregierungen enthielt den Grundsatz, daß deren Geschäftsgang in der Regel «bureaumäßig» sei und den Räten nur eine beratende Stimme zustünde. Die Fälle, in denen eine kollegiale Beratung stattfinden sollte, wurden nun explizit aufgeführt. Ein solche Behandlung war im Wesentlichen auf die Fälle beschränkt, in denen die Regierung als gerichtliche Instanz tätig wurde, oder wo es sich um Disziplinarverfahren, um die Beurteilung von Beamten der Außenbehörden, um die dortigen Stellenbestzungen und verschiedene andere, genau bezeichnete Angelegenheiten handelte[32]. Aber auch in diesen Fällen war es dem Regierungspräsidenten ausdrücklich unbenommen, seine eigene abweichende Meinung dem Ministerium mitzuteilen; dieses entschied, welchem Votum Folge gegeben wurde, wodurch das Gewicht der kollegialen Beschlüsse weiter verringert wurde. Die Absicht, die Autorität des Regierungspräsidenten zu stärken, durchzieht wie ein roter Faden die gesamte Instruktion. So trug ihm diese unter anderem auch ausdrücklich auf, «aus eigener Competenz und ohne weitere Anfrage selbstständig zu handeln und zu verfügen»[33].

Der Grund für die Ausstattung des Behördenchefs mit einer derartig großen Autorität ist in seiner besonderen Funktion zu suchen. Die Instruktion übertrug ihm die weitgefaßte Aufgabe, «die Rechte Unserer Krone, das beste des Staates, und die allgemeine Wohlfahrt Unsrer treuen Unterthanen zu wahren und zu befördern». Er hatte über die Einhaltung der Verfassung zu wachen, sich selbst «genau an die bestehenden Gesetze, Verordnungen und Regelements zu halten, und Sorge zu tragen, daß denselben von allen Unterthanen nachgelebt wird»[34]. Und auch der konkrete Aufgabenbereich der Regierung war äußerst weit gefaßt; es

[31] Ein guter Überblick über die Entwicklung der Kreisregierungen bei E. EMMERIG, *Vom Vicedominus zum Regierungspräsidenten. Geschichte der Regierung der Oberpfalz als einer bayerischen Mittelbehörde*, in «Verhandlungen des Historischen Vereins für die Oberpfalz und Regensburg», 122, 1982, S. 7-26; DERS., *Die Entwicklung der staatlichen Verwaltung der Oberpfalz von Montgelas bis heute*, in «Verhandlungen des Historischen Vereins für die Oberpfalz und Regensburg», 114, 1974, S. 305-343.

[32] *Instruktion «die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betr»*, § 128 und 129; «Regierungsblatt des Königreichs Bayern», vom 24. Dezember 1825, Sp. 1131-1134.

[33] Verordnung vom 17. Dezember 1825, § 16.

[34] Verordnung vom 17. Dezember 1825, §§ 12 und 16.

gab tatsächlich nahezu keinen Bereich des öffentlichen Lebens, in den der Regierungspräsident nicht eingreifen konnte. In seiner Person traten Monarch und Staatsregierung auf dem Land konkret in Erscheinung, er verkörperte gewissermaßen hier den Staat. Seinen Einfluß kann man deshalb auch kaum überschätzen. Die Vorrangstellung, die ihm der bürokratische Geschäftsgang innerhalb der Regierung verschaffte, hatte auch zu Folge, daß seine Funktion als Generalkommissar immer mehr in den Hintergrund trat. So war es nur konsequent, daß die Doppelbezeichnung «Generalkommissar und Regierungspräsident» 1838 aufgegeben wurde; seither hieß der Vorstand der Kreisregierung nur noch Regierungspräsident. An diesen grundlegenden Bestimmungen zur Organisation und Struktur der Kreisregierungen wurde bis zum Ende der Monarchie keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen, woraus der Schluß gezogen werden muß, daß sie den beabsichtigten Zweck erfüllt haben.

Aber auch der angesprochene grundlegende Wandel der Beamtenschaft läßt sich am Beispiel der Regierungspräsidenten exemplarisch aufzeigen. Bei den Beamten, die 1817 beim Sturz Monteglas entweder bereits diese Funktion ausübten oder jetzt in diese gelangten, handelte es sich durchgängig um profilierte Persönlichkeiten aus dem näheren Umfeld der Staatsführung und des Hofes. Sieben der acht Regierungspräsidenten waren adeliger Abstammung und alle waren entweder schon länger Zeit als Generalkommissare oder aber in anderen hohen Stellungen tätig gewesen. Die Adeligen waren zudem alle königliche Kämmerer und hatten als solche Hofzugang. Vier der Generalkommissare wurden im Mai 1817 zusätzlich zu Staatsräten im außerordentlichen Dienst ernannt und gehörten damit dem wichtigsten Beratungsgremium an, das der Monarch in allen wichtigen Angelegenheiten hinzuzuziehen hatte[35]. Bis auf einen blieben alle dieser Regierungspräsidenten bis zu ihrem Tod oder ihrer Ruhestandsversetzung in dieser Funktion tätig.

Mit dem Regierungsantritt Ludwigs I. änderte sich diese Bild jedoch rasch und grundlegend. Er entließ binnen weniger Monate zwei der 1817 ernannten Regierungspräsidenten in den Ruhestand, eine weitere Stelle wurde durch den Tod des Inhabers frei. Im Jahr 1828 versetzte er dann erstmals einen Regierungspräsidenten aus eindeutig politischen Motiven in den vorzeitigen Ruhestand. Es handelte sich um Graf Carl Joseph von Drechsel, den Regierungspräsidenten des Oberdonaukreises, der sich gegen die vom König angeordnete konfessionelle Trennung eines

[35] Siehe H.W. SCHLAICH, *Der bayerische Staatsrat. Beiträge zu seiner Entwicklung von 1808/9 bis 1918*, in «Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte», 28, 1965, S. 460-522.

Gymnasiums gesperrt und damit gegen dessen Schul- und Kirchenpolitik gestellt hatte[36]. Die Versetzung dieses Regierungspräsidenten war als Warnung an alle Beamten mit oppositionellen Neigungen gedacht und hat zweifellos auch die entsprechende Wirkung gehabt. Denn Drechsel war zum Zeitpunkt seiner Ruhestandsversetzung erst 50 Jahre alt und stand noch keine drei Jahrzehnte im Staatsdienst, was eine erhebliche Minderung seines Gehalts zur Folge hatte.

Daß sich ein Regierungspräsident derartig exponierte läßt sich nurmehr in einem Fall nachweisen; der allerdings sorgte für großes Aufsehen. Bezeichnenderweise war es wieder ein Adeliger, nämlich Graf Friedrich Karl von Giech, seit 1838 Regierungspräsident von Mittelfranken, der nicht mehr bereit war, eine von ihm als verfehlt betrachtete Politik umzusetzen. Nachdem er wiederholt mit dem Innenminister in Konflikt geraten war suchte Giech 1840 um seine Entlassung nach, die er mit einer ausführlichen Darlegung seiner Motive begründete[37]. Diese ließ er vervielfältigen und seinen Amtskollegen sowie anderen höheren Beamten zukommen. Diese Schrift – die ohne Giechs Zustimmung nachgedruckt und so auch in der Öffentlichkeit verbreitet wurde – sorgte für großes Aufsehen, denn in ihr übte Giech heftige Kritik sowohl am Regierungsstil wie an der Politik des Königs, die er in vielfacher Hinsicht für verfehlt hielt. Insbesondere rügte er auch den rüden Umgang des Königs und der Ministerien mit den Beamten sowie deren vielfach zu geringe Entlohnung und die mißbräuchliche Ausscheidung von Standes- und Dienstgehalt; diese Art der Behandlung habe die Beamtenschaft völlig demotiviert.

Ludwig I. entließ den widerspenstigen Regierungspräsidenten und hat sich auch durch dessen Kritik nicht erkennbar beeinflussen lassen. Daß seither kein Beamter mehr mit einer ähnlichen Aktion in Erscheinung trat legt die Schlußfolgerung nahe, daß die vielfältigen Disziplinierungsmaßen ihre Wirkung taten, so daß sich der König gar nicht veranlaßt sehen konnte, von seiner bisherigen Haltung abzurücken. Das galt auch hinsichtlich der Auswahl der Regierungspräsidenten. Insgesamt ernannte Ludwig I. in seiner rund 23-jährigen Regierungszeit 26 Regierungspräsidenten; zählt man die Versetzungen hinzu, so hat er 40 Neubesetzungen vorgenommen, womit die Fluktuation auf diesen Posten ganz erheblich zunahm. Der Anteil der Beamten adeliger Abstammung – insbesondere von Grafen und Freiherren – nahm deutlich ab, war aber mit 16 von 26 der

[36] H. GOLLWITZER, *Ludwig I. von Bayern. Königtum im Vormärz*, S. 548.

[37] Zu diesen Vorgängen: *ibidem*, S. 416-420.

Neuernannten noch immer beachtlich. Da aber während des gesamten 19. Jahrhunderts die Praxis beibehalten wurde, Beamte, wenn sie den Ratsrang erreicht hatten, den persönlichen Adel zu verleihen, trat dieser Rückgang des adeligen Anteils, der sich in der gesamten Beamtenschaft beobachten läßt[38], nach außen hin kaum in Erscheinung.

18 der von Ludwig I. ernannten Regierungspräsidenten waren vor ihrer Ernennung bereits als Räte oder Direktoren an einer Kreisregierung tätig, vier kamen aus dem Ministerialdienst. Das belegt den Trend, diese Stellen zunehmend als eine normale Karrierestufe des Verwaltungsdienstes zu betrachten. Das zeigte sich besonders deutlich darin, daß zahlreiche Regierungspräsidenten anschließend auf anderen Stellen weiter verwendet wurden; das war bei immerhin 14 dieser Regierungspräsidenten der Fall. Auffällig wenige, nämlich nur vier, blieben dagegen in Ludwigs I. Regierungszeit bis zu ihrem Tod im Amt, fünf bis zur Ruhestandsversetzung, zwei verließen den Dienst auf eigenen Wunsch hin.

Die Art der weiteren Verwendung richtete sich unverkennbar danach, ob der betreffende als Regierungspräsident den Erwartungen des Königs entsprochen oder aber diese enttäuscht hatte. Sechs Regierungspräsidenten hat Ludwig I. zu Ministern, beziehungsweise Ministerverwesern gemacht, einer wurde Staatsrat im ordentlichen Dienste und einen weiteren hat er seinem Sohn Otto, als dieser 1832 König von Griechenland wurde, als Ministerpräsident an die Seite gestellt; diese haben sich somit auf ihren Posten zweifellos im Sinne des Königs bewährt. Fünf wurden an ein Appellationsgericht, an das Oberappellationsgericht und an den Obersten Rechnungshof versetzt, einer wurde zum Bundesgesandten ernannt; das waren Posten, die man üblicherweise solchen Beamten zudachte, die sich auf einer politisch sensibleren Position nicht wie erhofft bewährt hatten, aber keinen Anlaß zur Rüge gegeben hatten und deshalb ihrem Rang gemäß versorgt werden sollten. Daß Beamte, die sich im Verwaltungsdienst nicht bewährten, in den Justizdienst versetzt wurden, war eine von Ludwig I. häufig geübte Praxis, die verständlicherweise auf heftige Kritik stieß[39]. Nur ein Regierungspräsident wurde zeitweise zum Vizeregierungspräsident

[38] Diese Entwicklung läßt sich gut nachvollziehen, wenn man die von Schärl erfaßten Beamten (W. SCHÄRL, *Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1918*, Kallmünz 1955) nach dem Zeitpunkt ihres Dienstantritts ordnet.

[39] H. GOLLWITZER, *Ludwig I. von Bayern. Königtum im Vormärz*, S. 419.

[40] Es handelte sich um Freiherr Carl v. Künsberg-Langenstadt, der im November 1847 den Posten des Regierungspräsidenten von Niederbayern räumen mußte, damit der bisherige Verweser des Innenministeriums Johann Batist Zenetti seinem Rang gemäß versorgt

degradiert[40].

Der schon unter König Ludwig I. erkennbare Trend, die Regierungsprä sidentenposten mit solchen Beamten zu besetzten, die aufgrund einer in ihrer bisherigen Verwendung nachgewiesenen Zuverlässigkeit die Gewähr boten, die Anweisungen aus München rückhaltlos zu befolgen und effektiv umzusetzen, setzte sich bis zum Ende der Monarchie verstärkt fort. 23 der 50 Beamten, die in diesem Zeitraum Regierungspräsidenten wurden, waren unmittelbar zuvor – zumeist als Regierungs- oder Polizeidirektor – schon an einer Kreisregierung tätig. 22 aber kamen aus dem Ministerialdienst, und zwar durchwegs aus dem Innen- oder Kultusministerium. Die Rekrutierung aus dem Ministerialdienst wurde gegen die Jahrhundertwende zunehmend zum Normalfall. Von den seit 1902 ernannten 14 Regierungspräsidenten waren zehn zuvor Ministerialräte oder -direktoren. In vier Fällen wurde in dieser Zeit ein Minister vorübergehend oder bis zu seiner Ruhestandsversetzung als Regierungspräsident versorgt, und von diesem Posten an die Spitze eines Ministerium wechselten fünf Beamte. Das Kriterium der sozialen Zugehörigkeit verlor demgegenüber weiter an Bedeutung. Von adeliger Herkunft waren zwar noch 24 dieser 50 Regierungspräsidenten, aber vor allem seit der Jahrhundertwende kamen ganz überwiegend Bürgerliche zum Zug, von den 18 zwischen 1900 und 1918 ernannten Regierungspräsidenten waren 13 bürgerlicher Herkunft.

Im Rückblick lassen sich somit deutlich unterschiedliche Entwicklungsstufen im Verhältnis von Staatsregierung und Regierungspräsidenten ausmachen. Zur Zeit Montgelas fungierten die Regierungspräsidenten – damals noch «Generalkommissare» – gewissermaßen als verlängerter Arm des allmächtigen leitenden Ministers. Ihre Hauptaufgabe bestand darin, den Anordnungen der Regierung Nachdruck zu verleihen und die Verwaltung zu kontrollieren. Nach dem Sturz Montgelas' 1817 wurden sie Bestandteil dieser Verwaltung; die Regierungspräsidenten nahmen darin zwar eine herausgehobene Stellung ein, waren aber in ein Kollegium eingebettet, wodurch ihr eigenverantwortlicher Handlungsspielraum deutlich eingeschränkt wurde. Diese «Vereinnahmung» durch die Verwaltung wurde mit der Einführung des bürokratischen Geschäftsganges 1825 rückgängig gemacht. Denn damit verbunden war auch und vor allem die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen den Vorständen der Behörden und

werden konnte; D. GÖTSCHMANN, *Das bayerische Innenministerium 1825-1864*, S. 239. Im Juni 1849 wurde Künsberg jedoch erneut zum Regierungspräsidenten, diesmal von der Oberpfalz, ernannt.

dem Monarchen, und diese wurde während der Regierungszeit Ludwigs I. extensiv dazu genutzt, um dem Willen des Monarchen auch auf der Verwaltungsebene der Kreise Geltung zu verschaffen. Da diese direkten Eingriffe des Monarchen in die Verwaltungsabläufe den Grundsätzen einer rationalen Verwaltung widersprachen und dementsprechend auf einen zunehmenden Widerstand bei Bürgern und Beamten stießen, konnte dieser Herrschaftsstil nach der Revolution von 1848 nicht mehr fortgeführt werden. Auch die Verbindung zwischen Monarchen und Regierungspräsidenten lockerte sich dadurch, dagegen wurde jene zwischen der Spitze der Exekutive, die sich aus den Ministern und der hohen Ministerialbürokratie zusammensetzte, und den Regierungspräsidenten sukzessive verstärkt. Denn seit sich der Monarch direkter Eingriffe in die Verwaltung weitgehend enthalten mußte, waren die Spitzen des Regierungs- und Verwaltungsapparats die eigentlichen Nutznießer des bürokratischen Systems. Unter der von den nachgeordneten Behörden nicht überprüfbaren Berufung auf den Willen des Monarchen konnte dieser eng miteinander verflochtene Regierungs- und Verwaltungsapparat – die weitaus meisten Minister entstammten der Ministerialbürokratie – nämlich auch solchen politischen Vorgaben den Vollzug sichern, die von ihnen selbst ausgingen und die vom Monarchen allenfalls im Grundsatz gebilligt worden waren. Die Regierungspräsidenten aber waren, wie der zunehmend häufigere Wechsel von hohen und höchsten Positionen in den Ministerien an die Spitze einer Regierung und umgekehrt belegt, zumindest in den letzten Jahrzehnten der Monarchie integraler Bestandteil dieses Regierungs- und Verwaltungsapparates, zu dessen Charakteristiken gerade die Tatsache zählt, daß die Übergänge zwischen Regierung und Verwaltung fließend waren.

Die Regierungspräsidenten des Königreichs Bayern (Zeitraum März 1817 - November 1918; in der Reihenfolge ihres Dienstantritts)

Die nachfolgende Aufstellung der seit Neueinteilung der Kreise im März 1817 bis zum Ende der Monarchie im November ernannten Regierungspräsidenten ist größtenteils auf der Grundlage von W. SCHÄRL, *Die Zusammensetzung der bayerischen Beamtenschaft von 1806 bis 1918*, Kallmünz 1955, erstellt. In diesem Werk fehlende oder unvollständige Daten wurden nach den Hof- und Staatshandbüchern sowie dem «Regierungsblatt des Königreichs Bayern» vervollständigt und ergänzt. Um denjenigen Personenkreis kenntlich zu machen, der adeliger Abstammung war, wurden nur bei diesen der Zusatz «von» (v.) angefügt; dieser fehlt somit bei allen, die erst als höhere Beamten in den persönlichen, mitunter auch den erblichen Adel erhobenen wurden, was bei den Regierungspräsidenten durchgängig der Fall war. Die Regierungsbezirke werden mit der nach 1837 eingeführten Bezeichnungen aufgeführt; es versteht sich, daß vor 1837 die entsprechenden Kreise gemeint sind, also etwa Isarkreis anstatt Oberbayern etc.

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
1	Schleich, Frhr. Ferdinand v.	1810-1819 1819-1826	Oberbayern Niederbayern	26.7.1766 - 3.7.1833	unb.	kath.	Polizeidirektor	Ruhestand	Regierungsrat
2	Welden, Frhr. Constantin v.	1814 - 6.12.1832	Oberfranken	28.12.1771 - 31.3.1842	Schonungen/Ufr.	kath.	Appellationsgerichts-präsident	Präsident des Oberappellations-gerichts	Oberamtmann
3	Kreith, Gf. Sigmund Joseph v.	1817 - 30.8.1819	Niederbayern	28.7.1771 - 30.8.1819	unb.	kath.	Landesdirektionsprä-sident	Tod	Gutsbesitzer
4	Gravenreuth, Frhr. Carl Ernst v.	1817-1826	Schwaben	28.3.1771 - 26.4.1826	unb.		geh. Rat und Referen-dar im Außenmini-sterium	Tod	General
5	Dörnberg, Frhr. Ernst Friedrich v.	1817 - 25.11.1828	Oberpfalz	1765 - 25.11.1828	unb.	prot.	Kammerpräsident u. Hofkomissar in Bayreuth	Tod	preuß. Minister
6	Asbeck, Frhr. Franz v.	1817-1825	Unterfranken	8.11.1760 - 22.7.1826	Westfalen	kath.	Vorstand der Ministe-rial-Steuer u. Domänen-sektion	Ruhestand	
7	Stichaner, Josef	19.3.1817 - 10.2.1832 2.10.1832 - 4.4.1838	Pfalz Mittel-franken	22.10.1769 - 6.4.1856	Tirschenreuth/Opf.	kath.	Geheimer Ministerialre-ferendär	Ruhestand	Amtsrichter
8	Drechsel, Gf. Carl Josef v.	26.3.1817 - 31.12.1826 31.12.1826 - 16.4.1828	Mittelfranken Schwaben	26.6.1778 - 8.2.1838	Spindlhof bei Regenstauf/Opf.	kath.	General-direktor der k.b. Posten	Ruhestand	Gutsbesitzer
9	Widder, Gabriel	1819 - 21.2.1831	Oberbayern	20.10.1774 - 21.2.1831	Mannheim	kath.	Vizepräsident und Direktor der Kammer der Finanzen	Tod	Hofkammer-Direktor
10	Mieg, Arnold	31.12.1826 - 6.1.1832	Mittelfranken	21.1.1778 - 1.7.1842	Heidelberg	kath.	Ministerialrat im Innen-ministerium	Ministerverweser	Administrations-rat

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
11	Zu Rhein, Frhr. Maximilian v.	26.1.1826 - 1.1.1832	Unterfranken	7.8.1780 - 21.10.1832	Würzburg		Geheimer Rat/Regierungs-Vizepräsident	Staatsminister der Justiz	Offizier
12	Mulzer, Adam Joseph	22.2.1826 - 12.3.1831	Niederbayern	4.11.1777 - 3.12.1831	Bamberg	kath.	Vizepräsident und Regierungsdirektor	Tod	Regierungs-advokat
13	Öttingen-Wallerstein, Fürst Ludwig v.	14.4.1828 - 31.12.1831	Schwaben	31.1.1791 - 22.6.1870	Wallerstein	kath.	Privatier	Staatsminister des Innern	Fürst
14	Link, Arnold	28.1.1829 - 31.12.1831 1.1.1832 - 28.1.1838	Oberpfalz Schwaben	? - 28.1.1838	unb.	kath.	geh. Referendär Finanzministerium, Vizepräsident	Tod	
15	Schenck, Eduard v.	27.5.1831 - 26.4.1841	Oberpfalz	10.10.1788 - 26.4.1841	Düsseldorf	kath.	Staatsminister des Innern	Tod	Geh. Referendär
16	Stengel, Frhr. Karl v.	1.1.1832 - 22.6.1832 22.6.1832 - 21.11.1837 20.1.1838 - 30.11.1843	Unterfranken Pfalz Schwaben	27.10.1784 - 5.2.1856	Biederstein	kath.	Regierungsrat	Präsident des Appellationsgerichts München	Generalkommissar
17	Rudhardt, Ignaz	1.1.1832 - 11.5.1838	Niederbayern	3.11.1790 - 11.5.1838	Weißmain/Ofr.	kath.	Regierungsdirektor	Ministerpräsident in Griechenland/ Tod	Professor
18	Seinsheim, Gf. Karl v.	1.1.1832 - 1.5.1850	Oberbayern	17.2.1784 - 29.11.1864	unb.	kath.	Regierungsdirektor	Staatsminister der Finanzen	Geh. Rat
19	Andrian-Werburg, Frhr. Ferdinand v.	10.2.1832 - 22.6.1832 22.6.1832 - 1.12.1837 24.12.1837 - 28.9.1840 28.9.1840 - 30.11.1847	Pfalz Oberfranken Oberfranken Mittelfranken	27.7.1776 - 12.5.1851	Görz	kath.	Regierungsdirektor	Staatsrat i.o.D.	Oberst
20	Rechberg-Rothenlöwen, Gf. August v.	1833-1837	Unterfranken	11.9.1783 - 15.4.1846	unb.	kath.	Regierungsdirektor	Präsident des Oberappellationsgerichts	Obersthofmeister
21	Wrede, Fürst Carl Theodor v.	21.11.1837 - 1845	Pfalz	8.1.1797 - 10.12.1871	Heidelberg	kath.	Regierungsrat	Entlassung auf Gesuch	Feldmarschall
22	Giech, Gf. Friedrich Karl v.	1838 - 28.9.1840	Mittelfranken	29.10.1795 - 2.2.1863	Thurnau/Mfr.	prot.	Regierungsdirektor	Ruhestand auf Nachsuchen	Gutsbesitzer
23	Beisler, Hermann	26.7.1838 - 1.9.1843	Niederbayern	21.3.1790 - 15.10.1859	Bensheim/Bergstraße	kath.	Regierungsdirektor	Präsident des Obersten Rechnungshofes/Ministerverweser	Beamter
24	Hörmann-Hörbach, Joseph v.	2.5.1840 - 1.3.1847	Oberbayern	3.12.1778 - 30.4.1852	Innsbruck	kath.	Appellationsgerichtspräsident	Ruhestand	Beamter
25	Fugger-Glött, Gf. Leopold v.	2.5.1840 - 1849	Unterfranken	21.12.1797 - 7.5.1859	Glött/Schw.	kath.	Regierungsrat	Ruhestand	Gutsbesitzer

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
26	Stenglein, Melchior	28.9.1840 - 10.9.1857	Oberfranken	2.10.1790 - 10.9.1857	Kronach/Ofr.	kath.	Regierungsdirektor	Tod	Amtsvogt
27	zu Rhein, Frhr. Friedrich v.	1841 - 1.3.1847 1.12.1847 - 20.6.1849 20.6.1949 - 3.9.1868	Oberpfalz Oberpfalz Unterfranken	7.8.1802 - 13.9.1870	Würzburg	kath.	Regierungsdirektor Staatsrat i.o.D. u. Ministerverweser	Ruhestand	Staatsminister
28	Fischer, Anton v.	30.11.1843 - 31.6.1849	Schwaben	1.11.1792 - 13.6.1877	Würzburg	kath.	Regierungsdirektor	Ministerverweser	Metzgermeister
29	Wulffen, Frhr. Friedrich v.	4.9.1843 - 29.5.1846	Niederbayern	27.2.1790 - 10.4.1858	Geiersthal b. Viechtach/Opf.	kath.		Präsident des Appellationsgerichts von Niederbayern	Hofkammerrat
30	Schrenck-Nozing, Frhr. Karl v.	9.2.1845 - 27.5.1846 28.2.1847 - 14.4.1847 4.7.1849 - 2.5.1850	Pfalz Oberpfalz Niederbayern	17.8.1806 - 10.9.1884	Wetterfeld/Opf.		Ministerialrat im Innenministerium	Bundesgesandter/Staatsminister des Äußeren	Staatsminister
31	Zenetti, Johann Baptist	29.5.1846 - 1.3.1847 29.11.1847 - 4.7.1849 4.7.1849 - 2.4.1850	Niederbayern Niederbayern Pfalz	3.8.1785 - 5.10.1856	Wetterfeld/Opf.	kath.	Ministerialrat im Innenministerium/Ministerverweser	Ministerverweser Ruhestand	Fabrikant
32	Alwens, Franz	30.5.1846 - 30.6.1849	Pfalz	10.10.1792 - 16.7.1871	Börnstadt/Pfalz	kath.	Regierungsdirektor	vorzeitiger Ruhestand	Lehrer
33	Künsberg-Langenstadt, Frhr. Carl v.	20.3.1847 - 30.11.1847 20.6.1849 - 2.1.1863	Niederbayern Oberpfalz	21.2.1799 - 2.1.1863	Bamberg	kath.	Regierungsrat	Vizeregierungspräsident	Beamter
34	Godin, Frhr. Bernhard v.	6.3.1847 - 24.10.1848	Oberbayern	25.11.1781 - 3.10.1866	Parsberg	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Beamter
35	Welden, Frhr. Carl v.	1.5.1847 - 30.11.1847 30.11.1847 - 30.6.1849	Oberpfalz Mittelfranken	1.7.1849 - 24.7.1859 11.6.1801 - 24.7.1857	Schonungen/Unterfranken	kath.	Regierungsdirektor	Tod	Oberappellationsgerichtspräsident
36	Zwehl, Theodor v.	20.11.1848 - 9.6.1849 10.8.1864 - 3.9.1868 3.9.1868 - 9.11.1870 9.11.1870 - 17.12.1875	Oberbayern Oberfranken Schwaben Oberbayern	7.2.1800 - 12.17.1875	Vallendar	kath.	Ministerialrat im Innenministerium/Minister	Minister/Tod	Hof- und Regierungsrat
37	Volz, Frhr. Ludwig v.	1.7.1849 - 3.10.1853	Mittelfranken	1791-1872	Mosbach/Odenwald	prot.	Ministerialrat	Staatsrat i.o.D.	Amtsadvokat
38	Benning, Wilhelm	6.1849 - 28.3.1852 28.3.1852 - 27.5.1854	Oberbayern Niederbayern	1790 - 31.7.1881	Bamberg	kath.	Ministerialrat im Innenministerium	Ruhestand	Beamter
39	Hohe, Gustav v.	2.4.1850 - 30.11.1866 12.1.1866 - 1871	Pfalz Niederbayern	1800 - 11.1.1872	Bayreuth	unb.	Regierungsdirektor	Ruhestand	
40	Reigersberg, Gf. August Lothar v.	28.3.1852 - 29.11.1852	Oberbayern	23.10.1815 - 16.5.1888	Würzburg	kath.	Polizeidirektor	Staatsminister des Innern	Beamter

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
41	zu Rhein, Frhr. Philipp v.	22.9.1853 - 13.1.1870	Oberbayern	15.12.1809 - 13.1.1870	Würzburg	kath.	Regierungsrat	Tod	Staatsminister
42	Gutschneider, Max	27.5.1854 - 15.4.1863 15.4.1863 - 3.9.1868	Mittelfranken Oberpfalz	1797-1874	München	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Bürodiener
43	Schilcher, Alois August v.	27.5.1854 - 30.11.1866	Niederbayern	1802 - 13.4.1877	Mindelheim	kath.	Vizepräsident und Regierungsdirektor	Ruhestand	Landes-direktionsrat
44	Podewils, Frhr. Friedrich v.	1.1.1858 - 23.6.1863	Oberfranken	13.7.1804 - 23.6.1863	Schönkirch	prot.	Regierungsdirektor	Tod	Staatsminister
45	Lerchenfeld, Frhr. Ernst v.	1.1.1858 - 3.9.1868 3.9.1868 - 28.8.1873	Schwaben Ober-franken	15.6.1816 - 28.8.1873	Würzburg	kath.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Staatsminister
46	Koch, Nikolaus	3.10.1863 - 31.7.1864	Oberfranken	1807 - 19.1.1866	Ebern	kath.	Ministerialrat im Innenministerium	Staatsminister des Kultus und des Innern	Landrichter
47	Pechmann, Frhr. Johann Nepomuk v.	1.5.1863 - 31.7.1866	Mittelfranken	7.1.1801 - 24.2.1868	Vilsbiburg/Niederbayern	kath.	Regierungsdirektor	Staatsminister des Innern	Regierungsrat
48	Feder, Gottfried	3.10.1866 - 1879	Mittelfranken	17.11.1806 12.11.1892	Ellingen	kath.	Ministerialrat im Innenministerium	Präsident des Verwaltungsgerichtshofes	Beamter
49	Pfeufer, Sigmund Heinrich	24.4.1867 - 21.8.1871 1.7.1881 - 23.11.1894	Pfalz Oberbayern	20.2.1824 - 23.11.1894	Bamberg	kath.	Regierungsdirektor	Staatsminister des Innern/Tod	Professor
50	Pracher, Max	1868 - 31.8.1888	Oberpfalz	9.12.1819 - 1.9.1888	Straubing	kath.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Kreis- und Stadtgerichtsdirektor
51	Luxburg, Gf. Friedrich v.	3.9.1868 - 1901	Unterfranken	21.8.1829 - 24.11.1905	Dresden	prot.	Legationssekretär	Ruhestand	Gesandter
52	Hörmann-Hörbach, Winfried v.	11.9.1870 - 1887	Schwaben	25.6.1821 - 21.10.1896	Mainz		Staatsminister des Innern Staatsrat	Ruhestand	Staatsrat u. Regierungspräsident
53	Lipowsky, Felix Friedrich	16.5.1871 - 1895	Niederbayern	3.4.1824 - 26.1.1900	Ottingen	kath.	Ministerialrat im Innenministerium	Ruhestand	Rechtsrat
54	Braun, Paul	1.9.1871 - 26.2.1892	Pfalz	16.9.1820 - 26.2.1892	Kitzingen	kath.	Staatsminister des Innern	Tod	Apotheker
55	Herman, Frhr. Hugo v.	1873-1876 1876-1880 1880 - 25.7.1890	Oberfranken Oberbayern Mittelfranken	30.12.1817 - 25.7.1890	Würzburg	prot.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Oberstleutnant
56	Burchtorff, Carl Alexander v.	Februar-1876 - 1893	Oberfranken	16.5.1822 - 11.12.1894	Regensburg	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Thurn- u. Taxischer Beamter

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
57	Kopp, Joseph	1887 - 21.5.1887	Schwaben	15.11.1809 - 1.9.1911	Aschaffenburg	kath.	Ministerialrat/Regierungsdirektor	Ruhestand	
58	Pechmann, Frhr. Wilhelm v.	1887 - 21.5.1887	Schwaben	24.5.1839 - 21.5.1887	Günzburg	kath.	Polizeidirektor	Tod	Staatsminister
59	Ziegler, Friedrich v.	10.10.1888 - 1.11.1894 1.11.1894 - 8.6.1897	Oberpfalz Oberbayern	10.3.1839 - 8.6.1897	München	kath.	Sekretär des Königs/ Ministerialrat	Tod	Major
60	Zenetti, Julius (v.)	31.7.1890 - 5.10.1897	Mittelfranken	9.12.1822 - 23.6.1905	Speyer	kath.	Ministerialrat im Innenministerium	Ruhestand	Staatsrat u. Regierungspräsident
61	Auer, Julius v.	1.4.1892 - 1.6.1897 1.6.1897 - 31.7.1902	Pfalz Oberbayern	1.7.1832 - 10.11.1915	München	kath.	Ministerialrat im Kultusministerium	Ruhestand	Jurist/Gutsbesitzer
62	Roman zu Schernau, Frhr. Rudolf v.	16.9.1893 - 1.7.1909	Oberfranken	1.12.1836 - 8.1.1917	Leide/Ufr.	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Gutsbesitzer
63	Lutz, Karl Theodor	1894 - 25.4.1905	Oberpfalz	15.1.1842 - 25.4.1905	Würzburg	kath.	Regierungsdirektor	Tod	Fischmeister u. Wirt
64	Fugger v. Kirchberg u. Weissenhorn, Gf. Hartmann Max Joseph v.	10.1894 - 5.4.1898	Oberpfalz	30.6.1829 - 5.4.1898	Kirchberg/Schw.	kath.	Regierungsdirektor	Tod	Gutsbesitzer
65	Fuchs von Bimbach und Dornheim, Frhr. Ludwig v.	5.1895 - 21.12.1900	Niederbayern	30.12.1833 - 21.12.1900	Bimbach/Ndb.		Regierungsdirektor	Tod	Gutsbesitzer
66	Lermann, Wilhelm	16.10.1897 - 1.6.1906	Schwaben	25.9.1849 - 1.5.1917	Karlstadt/Ufr.	kath.	Regierungsdirektor	Präsident des Verwaltungsgerichtshofes	Baumeister
67	Schelling, Karl	10.6.1897 - 31.10.1902	Mittelfranken	1.11.1844 - 18.4.1904	Erlangen	prot.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Appellationsgerichtsdirektor
68	Welser, Frhr. Ludwig v.	1.6.1897 - 1.11.1902 1.11.1902 - 31.3.1909	Pfalz Mittelfranken	6.5.1841 - 26.12.1931	Eichstätt	prot.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Appellationsgerichtsdirektor
69	Kobell, Ludwig v.	10.1.1901 - 5.2.1907	Unterfranken	3.7.1840 - 5.2.1907	München	kath.	Regierungsdirektor	Tod	Generalsekretär des Staatsrates
70	Meixner, Ludwig	1.2.1901 - 31.8.1902	Niederbayern	24.8.1842 - 31.8.1902	Berlin	kath.	Regierungsdirektor, Polizeidirektor	Tod	General-Zolladministrator

Nr.	Name	Zeitraum	Regierungsbezirk	Lebensdaten	Geburtsort	Konf.	Stellung vor Ernennung	anschl. Verwendung/Ausscheiden	Beruf des Vaters
71	Andrian-Werburg, Frhr. Rudolf v.	1.10.1902 - 1.4.1914	Niederbayern	4.1.1844 - 7.11.1919	Froschgrün/Naila	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Gutsbesitzer
72	Neuffer, Adolph	1.11.1902 - 31.3.1918	Pfalz	30.3.1845 - 24.4.1924	Froschgrün/Naila	prot.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Großhändler/ Gutsbesitzer
73	Schraut, Nikolaus	9.7.1902 - 12.12.1905	Oberbayern	21.2.1846 - 12.12.1905	Würzburg	kath.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Privatier
74	Halder, Anton	21.12.1905 - 31.6.1917	Oberbayern	3.6.184 - 20.5.1925	Würzburg	kath.	Polizeidirektor	Ruhestand	Generalmajor
75	Brettreich, Friedrich	4.6.1905 - 1.4.1907 1.1.1913 - 12.11.1916	Oberpfalz Unterfranken	25.12.1858 - 21.3.1938	Bamberg	kath.	Ministerialrat im Innenministeriuem	Staatsminister des Innern	fürstlicher Domänendirektor
76	Praun, Paul	1.6.1906 - 1.10.1923	Schwaben	3.8.1859 - 1.9.1888	Straubing	kath.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Beamter
77	Aretin, Frhr. Anton v.	13.4.1907 - 31.8.1917	Oberpfalz	8.8.1847 - 27.4.1921	Haidenburg/Ndb.	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Reichsrat/Gutsbesitzer
78	Müller, Karl	1.5.1907 - 1.1.1913	Unterfranken	14.6.1845 - 12.3.1933	Erlangen	prot.	Direktor des Verwaltungsgerichtshofs	Ruhestand	Kaufmann
79	Blaul, Julius	1.4.1909 - 16.7.1922	Mittelfranken	15.8.1853 - 29.12.1930	Frankenthal/Pfalz	prot.	Ministerialrat im Kultusministerium	Ruhestand	Dekan
80	Brenner, Gustav	1.7.1909 - 14.8.1916	Oberfranken	1.5.1861 - 14.8.1916	Regensburg	prot.	Ministerialrat im Kultusministerium	Tod	Beamter
81	Pracher, Ferdinand v.	1.4.1914 - 21.1.1923	Niederbayern	23.11.1860 - 21.1.1923	Minden	kath.	Ministerialdirektor im Kultusministerium	Tod	Regierungspräsident
82	Strössenreuther, Otto	1.10.1916 - 11.1.933	Oberfranken	4.9.1865 - ?	Würzburg	prot.	Ministerialdirektor und Staatsrat i.o.D. Innenministerium	Ruhestand	Staatsanwalt
83	Henle, Julius	1.1.1917 - 1.8.1928	Unterfranken	25.5.1864 - 16.2.1944	Regensburg	kath.	Ministerialdirektor in Innenministerium	Ruhestand	Apothekenbesitzer
84	Kahr, Gustav v.	1.7.1917 - 15.10.1924	Oberbayern	29.11.1862 - 30.6.1934	Weißenburg i. Bayern	kath.	Ministerialdirektor im Innenministerium	Ministerpräsident	Beamter
85	Winterstein, Theodor	1.4.1918 - 131.5.1919	Pfalz	21.12.1861 -12.12.1945	Limbach/Ufr.	kath.	Ministerialdirektor im Kultusministerium	Ruhestand	Lehrer
86	Gumppenberg-Peuerbach, Frhr. Hubert v.	1.10.1918 - 1.10.1921	Oberpfalz	26.10.1855 - 23.5.1938	München	kath.	Regierungsdirektor	Ruhestand	Generalleutnant

Die politischen Beamten in der Bundesrepublik Deutschland

von *Dieter Kugele*

Die Transformation von Politik in Administration obliegt in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie den politischen Beamten. Dabei handelt es sich um Beamte auf Lebenszeit, von denen erwartet wird, daß sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung stehen. Erfüllen sie diese Erwartung nicht, können sie in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden[1]. Die politischen Beamten unterscheiden sich daher rechtlich von den «normalen» Beamten dadurch, daß von ihnen mehr als parteipolitische Neutralität und Loyalität zum Dienstherrn erwartet wird. Zum Verständnis dieser rechtlichen Sonderstellung des politischen Beamten müssen zwei Gesichtspunkte berücksichtigt werden: die hergebrachten verfassungsrechtlich garantierten Prinzipien des Berufsbeamtentums sowie das rechtliche Verhältnis des Beamten zum Souverän, ehemals dem Monarchen, heute dem Volk[2].

Nach Art. 33 Abs. 4 GG[3] ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu

Abkürzungen: «AÖR» = «Archiv für Öffentliches Recht»; BAG = Bundesarbeitsgericht; BAGE = Entscheidungssammlung des Bundesarbeitsgerichts; BBG = Bundesbeamtengesetz; BRRG = Beamtenrechtsrahmengesetz; BVerfGE = Entscheidungssammlung des Bunde sverfassungsgerichts; BVerwGE = Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts; DBG = Deutsches Beamtengesetz; «DÖV» = «Die Öffentliche Verwaltung»; GG = Grundgesetz; MBl = Ministerialblatt; «NJW» = «Neue Juristische Wochenschrift»; RBG = Reichsbeamtengesetz; RGBl = Reichsgesetzblatt; VwVfG = Verwaltungsverfahrensgesetz; «ZBR» = «Zeitschrift für Beamtenrecht».

[1] § 31 Abs. 1 Satz 1 BRRG: «Durch Gesetz kann bestimmt werden, daß der Beamte auf Lebenszeit jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, wenn er ein Amt bekleidet, bei dessen Ausübung er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen muß».

[2] Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG: «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus».

[3] «Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen».

übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis[4] stehen. Damit sind die Beamten[5] gemeint, ein Berufsstand, der sich hinsichtlich Rekrutierung, Leistungsnachweis, rechtlichem Status, Besoldung und Versorgung sowie Karriere von den übrigen Arbeitnehmern abgrenzt. Der rechtliche Status der Beamten wird bestimmt durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums[6], die Verfassungsrang genießen und dem einzelnen Beamten einen Anspruch auf ihre Beachtung durch den Dienstherrn gewähren. Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen. D.h. der Fortbestand des Berufsbeamtentums ist in der Form einer institutionellen Garantie[7] insoweit gewährleistet, als es sich in seiner hergebrachten Gestalt in den Rahmen des heutigen Staatslebens einfügt[8]. Unter den Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG fällt ein Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind[9]. Dazu zählen – soweit hier von Bedeutung – im Wesentlichen die Ausgestaltung des Dienstverhältnisses als Hauptberuf[10], die grundsätzliche Anstellung auf Lebenszeit, amtsgemäße Besoldung und Versorgung sowie eine amtsgemäße Beschäftigung des aktiven Staatsdieners. Der Beamte[11] muß verfassungstreu sein. Er muß jederzeit bereit sein, für die freiheitliche

[4] Vgl. auch § 2 Abs. 1 BBG: «Bundesbeamter ist, wer zum Bund oder zu einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) steht».

[5] Mit den Richtern und Soldaten befaßt sich diese Abhandlung nicht, obgleich sämtliche Generäle der Deutschen Bundeswehr unter vergleichbaren Voraussetzungen ebenfalls jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

[6] Art. 33 Abs. 5 GG: «Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln».

[7] Schon mehrfach wurde gefordert, die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums aus der Verfassung zu streichen (vgl. z.B. BR-Drucks. 298/96 und BT-Drucks. 13/4730 und 13/9622). Diese Forderung fand bisher keine Mehrheit im Parlament.

[8] BVerfGE 62, S. 382; 70, S. 79.

[9] Ständige Rechtsprechung, z.B. BVerfGE 83, S. 98.

[10] BVerfGE 70, S. 267; 71, S. 59 f. Daraus folgt, daß z.B. eine gesetzlich angeordnete Zwangsteilzeit unzulässig ist, vgl. u.a. BVerwGE 82, S. 202 f.

[11] Dieser Pflicht unterliegen auch Richter und Soldaten, doch wird im Weiteren wegen der Begrenzung des Themas auf die politischen Beamten nicht auf diese Ämter eingegangen.

demokratische Grundordnung einzutreten[12]. Die politische Treuepflicht gilt für jedes Beamtenverhältnis, unabhängig von der wahrgenommenen Funktion[13]. Sie bezieht sich auf die gesamte Rechtsordnung, die mit der Verfassung formell und materiell übereinstimmt. Der Beamte ist verpflichtet, Recht und Gesetz in diesem Sinne zu verwirklichen sowie die Entscheidungen des Parlaments und der politischen Führung in der Verwaltung zu vollziehen. Er ist gehalten, sich in der Amtsführung parteipolitisch neutral und gegenüber der regierenden politischen Mehrheit loyal zu verhalten. Gleichzeitig soll er die Interessen der Gesamtheit und die seines Dienstherrn wahrnehmen. In diesem Sinne ist die Treuepflicht nicht nur hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, sondern «verfassungssystematisch gesehen Voraussetzung für das Funktionieren des Verfassungsstaates»[14]. Insoweit enthalten Art. 33 Abs. 4 und 5 GG grundrechtsbeschränkende Vorschriften[15].

Trotz der Treuepflicht des Beamten gegenüber Rechtsordnung und Dienstherrn bedarf es zur Erfüllung bestimmter Funktionen mehr als parteipolitischer Neutralität und Loyalität. Denn dem politischen System der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist es – im Gegensatz zu einem monistischen Freiheitsbegriff[16] – geradezu immanent, daß die den Staat tragende Gesellschaft sowie die politischen Parteien[17] pluralistische Züge besitzen[18]. Versteht man den Beamten einerseits als ein «personelles Substrat»[19] der staatlichen Gewalt, der es aufgegeben ist, die möglicherweise auseinander driftenden Strömungen innerhalb der Gesellschaft durch Gebote und Verbote zu kanalisieren, andererseits als ein Substrat eben dieser pluralen Gesellschaft, ist die Gefahr des

[12] Ständige Rechtsprechung, vgl. u.a. BVerwGE 47, S. 334; BAGE 36, S. 347.

[13] BVerfGE 39, S. 351 f., 355. Für Arbeitnehmer gilt die sogenannte «Funktionstheorie», wonach das Maß der Loyalitätsverpflichtung von der jeweils ausgeübten Tätigkeit abhängt (vgl. dazu u.a. BAG, «NJW» 1990, S. 1196 f.).

[14] W. SCHICK, *Der «Radikalenbeschluß» des Bundesverfassungsgerichts – Inhalt und Konsequenzen*, in «NJW» 1975, 2169.

[15] *Ibidem*.

[16] So der Freiheitsbegriff in den Volksdemokratien des früheren Ostblocks.

[17] Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG: «Die Parteien wirken bei der politischen Willenbildung des Volkes mit».

[18] D. KUGELE, *Der politische Beamte: Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1978[2], S. 68 f.

[19] *Ibidem*, S. 69.

Konflikts offenkundig. Diese Gefahr ist grundsätzlich unabhängig von der Staats- und Regierungsform. Dies zeigt sich gut an der Geschichte der Institution des politischen Beamten in Deutschland[20].

Bis in die Jahre 1848/49 gab es keine politischen Beamten. Denn der Grundsatz der lebenslangen Anstellung des Staatsdieners war noch nicht gesetzlich geregelt[21]; es bedurfte daher keines einstweiligen Ruhestandes. Es lag allein im Ermessen des Landesherrn[22], unerwünscht gewordene Staatsdiener aus dem Amt zu entfernen. Zudem waren Beamte weder aktiv noch passiv wahlberechtigt. Erst in den Jahren 1848 ff. erhielten sie das aktive und passive Wahlrecht. Auch die Dienstverhältnisse wurden jetzt grundsätzlich lebenslang eingegangen[23]. Zur Konfliktlösung bei einer Verletzung der Treuepflicht gegenüber dem Monarchen war es deshalb konsequent, die Entfernung des Beamten aus dem aktiven Dienst zu ermöglichen[24]. Da von der Versetzung in den Ruhestand erstmals nur bestimmte Amtsinhaber[25] betroffen waren, kann von der Geburtsstunde des politischen Beamten in Preußen gesprochen werden[26].

[20] Die Situation in den deutschen Einzelstaaten wird hier nicht beleuchtet; die Erörterung beschränkt sich auf Preußen und das Reich.

[21] G. ANDERS, *Zur Problematik der Institution der politischen Beamten*, in «DÖV» 1964, 109.

[22] *Ibidem*; U. ECHTLER, *Der beamtete Staatssekretär, Einfluß und Macht in der Politik*, München 1973; U. STOCK, *Entwicklung und Wesen der Amtsverbrechen*, Leipzig 1932, S. 34, 180 ff.

[23] Um der dadurch entstandenen Gefahr systemimmanenter Loyalitätskonflikte zu begegnen, erließ der liberale preußische Innenminister von Kühlwetter eine Verfügung, nach der nicht loyale Beamte den Dienst verlassen mußten, vgl. den Erlaß vom 15. Juli 1848, MBl, S. 250.

[24] Vgl. die Disziplinarverordnung vom 11. Juli 1849. Bei dieser Rechtsgrundlage handelt sich um eine Verordnung mit Gesetzeskraft, die auf der Grundlage des Art. 105 Abs. 2 der Oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 erlassen wurde. § 20 der Verordnung bildete später die Grundlage des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 (F. HARTUNG, *Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, Berlin 1942-1944, S. 253 f.).

[25] Namentlich Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Präsidenten und Vizepräsidenten der Regierungskollegien, Vorsteher der königlichen Polizeibehörden und Landräte, Staatsanwälte, Beamte des diplomatischen Corps und Militärintendanten (F. HARTUNG, *Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung*).

[26] *En detail* sind die Ursachen dieser Entwicklung strittig; vgl. dazu D. KUGELE, *Der politische Beamte*, S. 12 f. mit weiteren Nachweisen; DERS., *Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1973 [zitiert bei D. KUGELE, *Studie*], S. 23 f.

Unter der Kanzlerschaft Bismarcks verlangte man wieder von allen Beamten kategorisch, sich der Krone rückhaltlos hinzugeben[27]. Aufgrund dieser recht rigiden Regelung sollen bis zum Jahre 1866 ca. 1000 Beamte wegen Verletzung ihrer Treueverpflichtung gemaßregelt worden sein[28]. In den letzten Jahren der Monarchie nahm der Trend zur Politisierung der Beamtenschaft sogar noch zu. Allerdings erhoben sich bereits 1917 die ersten bedeutenden Stimmen für die Entpolitisierung der Verwaltung[29].

Auch die Weimarer Republik bremste die Politisierung der Beamtenschaft nicht, förderte sie sogar[30]. Im Nationalsozialismus wurde rechtlich zwar die Trennung von politischen und nichtpolitischen Beamten beibehalten[31] und der hypotrophe Bestand der vom rechtlichen Status eines politischen Beamten erfaßten Ämter zurückgeführt. Der Ämterkreis entsprach wieder dem Stand des Disziplinargesetzes von 1852. Diese Liberalisierung war jedoch nur vordergründig; denn jede mit nationalsozialistischem Gedankengut unvereinbare politische Einstellung führte zur Versetzung in den Ruhestand[32].

In der im Jahre 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland schließlich wurde die Institution des politischen Beamten beibehalten. Allerdings ergaben sich im Vergleich zu den geschilderten Zeitabschnitten systemtheoretische Unterschiede: Während im Konstitutionalismus für bestimmte politisch exponierte Positionen eine Synthese gefunden werden mußte zwischen der Treueverpflichtung zum Staat und seinen Prinzipien sowie der Möglichkeit des Staatsdieners zum politischen Engagement und in der Weimarer Republik wegen der zu bewältigenden enormen Umbrüche ohnehin – eher tatsächliche – Besonderheiten galten, konnte sich das politische System der Bundesrepublik Deutschland, geborgen in alliierter Kontrolle und wirtschaftlich überraschend schnell gesicherter Situation,

[27] Vgl. Erlaß des Preußischen Innenministeriums vom 26. September 1863, MBl S. 190) sowie § 25 RBG vom 31. März 1873.

[28] F. HARTUNG, *Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, S. 262.

[29] B. DREWS, *Grundzüge einer Verwaltungsreform in Preußen, eine Denkschrift*, Berlin 1911; O. BRAUN, *Von Weimar zu Hitler. Erinnerungen*, New York 1940, S. 22; F. HARTUNG, *Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung*, S. 271.

[30] Mit dem Gesetz zur Festigung der republikanischen Staatsform vom 21. Juli 1922 (RGBl I S. 590) waren alle Beamten ab dem Amt des Regierungsrats politische Beamte. Dadurch konnten monarchisch eingestellte Beamte aus dem Dienst entfernt werden.

[31] DBG § 44 vom 26. Januar 1937 (RGBl I S. 39).

[32] O.G. FISCHBACH, *Deutsches Beamtengesetz vom 26. Januar 1937, Textausgabe mit Erläuterungen*, Berlin - Leipzig 1937, § 71, Anm. II, sowie Einleitung, S. 22.

für die Ausbalancierung zwischen Loyalität, Neutralität und politischer Freiheit[33] in weitaus ruhigerem politischem Fahrwasser entscheiden.

Was die Loyalität des Beamten zum politischen System betrifft, so erlangte die transparent formulierte Verkörperung des Demokratieprinzips in der Bundesverfassung[34] für den Einzelnen einen konkret bestimmbaren, positiv geregelten und damit identifizierbaren Gehalt, mit der Folge, daß die parlamentarisch repräsentative Regierungsform in der Beamtenschaft ebensowenig in Frage gestellt wurde wie in der Bevölkerung überhaupt. Was die Neutralität des Beamten betrifft, fordert das Prinzip der staatlichen Gewaltenteilung mit gegenseitiger Kontrolle von Legislative, Exekutive und Judikative sowie die polyzentrische Machtverteilung des Bundesstaats vom Staatsdiener zwangsläufig überparteiliche Amtsführung[35]. Lediglich für bestimmte Ämter hielt man es weiterhin für erforderlich, sie mit politischen Beamten zu besetzen[36]. Dabei handelt es sich um Funktionsämter[37], die sich im Wesentlichen in zwei Gruppen konkret-funktioneller Ämter einteilen lassen, die Gruppe der Transformationsämter und die Gruppe der besonders herausgehobenen repräsentativen Ämter.

Zur Gruppe der Transformationsämter gehören alle Dienstposten[38], zu deren Aufgaben es zählt, politische Vorgaben[39] in Administration[40] umzu-

[33] D. KUGELE, *Der politische Beamte*, S. 22 f.

[34] Art. 20 Abs. 1 GG: «Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat». Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG: «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus».

[35] In seiner außerdienstlichen politischen Betätigung unterliegt der Beamte allerdings keiner Beschränkung, die nicht von der Treueverpflichtung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ohnehin geboten ist.

[36] Die Notwendigkeit der Beibehaltung der politischen Beamten wurde bei der parlamentarischen Beratung des BBG allgemein anerkannt. Streitig war lediglich der Umfang des Personenkreises, der auch heute in Bund und Ländern unterschiedlich ist (vgl. i.E. D. KUGELE, *Der politische Beamte*, S. 23).

[37] Das deutsche Beamtenrecht unterscheidet zwischen dem Statusamt, z.B. dem Amt eines Regierungsrats, und den Funktionsämtern, die sich wiederum in zwei Gruppen unterteilen: in das abstrakt-funktionelle Amt, z.B. Regierungsrat an einer Bezirksregierung, und das konkret-funktionelle Amt, z.B. Referent für Schulrecht bei der Bezirksregierung.

[38] Der Begriff des Dienstpostens ist ein Synonym des Begriffs konkret-funktionelles Amt.

[39] Z.B. Parteitagsbeschluß (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG), Beschluß des Koalitionsausschusses.

[40] Z.B. Vorbereitung einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung (Art. 76 GG), Vorbereitung einer ministeriellen Verordnung (Art. 80 GG), Vollzug einer verwaltungs-

wandeln. Daß dies nicht ohne weiteres mit allgemeinen Beamten, die lediglich parteipolitisch neutral und ihrem Dienstherrn gegenüber loyal sein müssen, geschehen kann, liegt im Grunde auf der Hand. Dem politischen Amtsträger ist sehr daran gelegen, seine politischen Vorstellungen 1:1 in die administrative Formensprache zu verwandeln. Das geschieht in einer arbeitsteiligen föderativen Demokratie[41] nur nach Beteiligung zahlreicher Bundes-[42] und Landesinstanzen und gesellschaftlicher Vertretungen (Lobbies) sowie nach in der Regel ausgiebiger, medienbegleiteter, öffentlicher Diskussion. Erschwerend kommt hinzu, daß seit Jahren knappe Mehrheitsverhältnisse das parlamentarische Abstimmungsgeschehen im Bundestag beeinflussen und die Republik bislang keine Bundesregierung gekannt hat, die nicht aus einer Koalition bestand. Diese Umstände verlangen eine sehr gute Vorbereitung der Transformation durch die Fachministerien[43]. Ungeschicklichkeiten, Mißverständnisse oder parteistrategisch schlechtes Verhalten kann ein Vorhaben der Politik leicht bereits im Ansatz verhindern oder in nicht gewollte Bahnen leiten. Daher ist es erforderlich, daß die unmittelbaren Berater des politischen Amtsträgers dessen politische Sprache sprechen und dessen politische Vorgaben so verstehen, wie sie gemeint sind. Parteipolitische Neutralität wäre hier kontraproduktiv und Loyalität zum Dienstherrn nicht ausreichend. Vielmehr ist Übereinstimmung des beamteten Beraters mit den grundsätzlichen politischen Zielen und Ansichten des politischen Amtsträgers gefragt[44].

Natürlich lassen sich andere Transformationsmodelle vorstellen. In Deutschland sind aber auch die ministeriellen Aufgaben Beamten übertragen. Dies ist verfassungsrechtlich geboten, weil die ministerielle Tätigkeit unmittelbar oder zumindest mittelbar hoheitliche Tätigkeit darstellt[45]. Daher läßt sich das US-amerikanische *spoilsystem* nicht auf Deutschland übertragen, obgleich es prinzipiell ein sehr geeignetes Transformationsmodell darstellt. In der Praxis häufen sich in Deutschland

rechtlichen Maßnahme im Allgemeinen, z.B. Erlaß einer Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG), oder einer Individualverfügung (§ 35 Satz 1 VwVfG) oder einer Richtlinie (z.B. Beihilferegelung für Beamte).

[41] Art. 20 Abs. 1 GG.

[42] Art. 50 ff., Art. 76 ff. GG.

[43] Art. 65 Satz 2 GG.

[44] § 31 Abs. 1 Satz 1 BRRG.

[45] Art. 33 Abs. 4 GG.

allerdings die Fälle, daß engste Berater eines Bundesministers[46] keine Beamte, sondern Angestellte sind[47]. Das liegt u.a. daran, daß Art. 33 Abs. 4 GG in der Praxis, vor allem in der Kommunalverwaltung[48], bedenklicherweise[49] seit langem nicht besonders ernst genommen wird. Es gibt in Deutschland aber auch Transformationsmodelle, die ohne politische Beamte auskommen. So kennt z.B. die bayerische Staatsverwaltung keine politischen Beamten. Allerdings fand im Freistaat Bayern schon lange kein Regierungswechsel statt, so daß die Personalabteilungen der Ministerien in aller Regel ausreichend Zeit haben, die beamteten Mitarbeiter zu beobachten und es ihnen daher nicht besonders schwer fällt, den Ministern für die Transformationsarbeit geeignete Beamte vorzuschlagen. Zu den Transformationsämtern, die im Bund mit politischen Beamten besetzt sind, gehören die beamteten Staatssekretäre[50] und die Ministerial-direktoren als Abteilungsleiter in den Bundesministerien[51], im auswärtigen Dienst sonstige Beamte des höheren Dienstes von der Besoldungsgruppe B 3 (Vortragender Ministerialrat Erster Klasse) an sowie Botschafter in der Besoldungsgruppe A 16[52], im Bundesamt für Verfassungsschutz und im Bundesnachrichtendienst Beamte des höheren Dienstes von der Besoldungsgruppe B 6 (Ministerialdirigent) an[53]. Politische Beamte sind der Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, dessen Stellvertreter und der Stellvertretende Sprecher der Bundesregierung[54].

[46] Die Situation in den 16 Bundesländern ist dem Verfasser nicht im Einzelnen geläufig.

[47] Z.B. ministerieller Abteilungsleiter im Angestelltenverhältnis.

[48] In den Kommunal- und teilweise auch in den Landesverwaltungen arbeiten Beamte und Angestellte an denselben Aufgaben. Nicht selten hängt der jeweilige Status mit der *vita* des einzelnen Mitarbeiters zusammen. Dies kann nur als Verwilderung der verfassungsrechtlichen Sitten bezeichnet werden. Manchmal entscheidet über den Status des Amtsinhabers sogar die Haushaltslage.

[49] Ohne Verstoß gegen Art. 33 Abs. 4 GG kann ein ministerieller Abteilungsleiter im Angestelltenverhältnis nur dort eingesetzt werden, wo er weder unmittelbar noch mittelbar ein Initiator einer hoheitlichen Handlung sein kann.

[50] In den Bundesministerien gibt es neben den beamteten Staatssekretären noch die sogenannten «parlamentarischen Staatssekretäre». Sie erfüllen ebenfalls eine Mittlerfunktion. Sie halten für den Minister den Kontakt zum Parlament und sind auch mit Vertretungsaufgaben im politischen Bereich betraut. Die Parlamentarischen Staatssekretäre sind keine Beamte, sondern – als «Juniorminister» öffentlich-rechtliche Amtsträger.

[51] § 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG.

[52] § 36 Abs. 1 Nr. 2 BBG, Fassung seit 1. Januar 1999.

[53] § 36 Abs. 1 Nr. 3 BBG.

[54] § 36 Abs. 1 Nr. 4 BBG.

Die Aufgaben der Amtschefs der Ministerien lassen sich im Wesentlichen in zwei Bereiche gruppieren: die Amtsleitung und die (administrative) Vertretung des Ministers. Der Amtschef des Ministeriums ist dem Bundesminister dafür verantwortlich, daß sein Haus einwandfrei arbeitet, wozu auch die Leistungskontrolle der Mitarbeiter gehört[55], die ihn ermächtigt, sich jederzeit in einzelne Vorgänge des Ministeriums einzuschalten. Er kann jeden Bediensteten seines Hauses und der nachgeordneten Bereiche zum Vortrag bitten. Der Staatssekretär kann als «bürokratische Schlüsselfigur»[56] bezeichnet werden; er besitzt schon aufgrund seiner Stellung als der Vorgesetzte aller Beamten des Ministeriums hohen Einfluß. Dem Amtschef des Bundeskanzleramts[57] obliegt zusätzlich noch die Koordinierung der interministeriellen Zusammenarbeit[58]. Zur Leitungsfunktion gesellt sich die repräsentative Funktion. Als Amtschef ist der beamtete Staatssekretär nach dem Minister der erste Ansprechpartner der Öffentlichkeit.

Der Chef des Präsidialamtes, ein dem Bundespräsidenten als oberste Bundesbehörde beigegebener bürokratischer Apparat, stellt unter den obersten Mittlern einen Sonderfall dar, weil der Bundespräsident – anders als der Bundeskanzler oder ein Bundesminister, keine politische Aufgabe besitzt, sondern als *pouvoir neutre*[59] fungiert. Der Bundespräsident steht über den Parteien; er darf nicht selbst Partei sein. Diese Pflichtenstellung erfordert

[55] H. LAUFER, *Der parlamentarische Staatssekretär. Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung,* in *Münchner Studien zur Politik*, Bd. 12, München 1969, S. 54; H. GERBER, *Parlamentarische Staatssekretäre? Eine kritische Bemerkung zu den Verfassungsentwürfen für Baden Württemberg*, in «DÖV» 1953, 70 f.; T. ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, München 1964^{6}, S. 758.

[56] A. KÖTTGEN, *Bundesregierung und oberste Bundesbehörden*, in «DÖV» 1954, 4; H. GERBER, *Parlamentarische Staatssekretäre*, 72, spricht vom «Garanten des Rechts».

[57] Oder einer Staats- bzw. Senatskanzlei.

[58] F. KNÖPFLE, *Tätigkeitssphäre und Organisationsstrukturen*, in *Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 34, Berlin 1967, S. 39 ff.; F. DUPPRÉ, *Der leitende Beamte und die politische Spitze des Amtes*, in *Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 37, Berlin 1968, S. 18, 71 ff.

[59] R. SCHUNKE, *Die politischen Beamten*, jur. Dissertation Saarbrücken, 1973, S. 281 Anm. 819. Der Stellung des Staatsoberhaupts entsprechend liegt der Schwerpunkt der Befugnisse des Bundespräsidenten in den repräsentativen, staatsverkörpernden Funktionen und außerordentlichen Kompetenzen in Krisenlagen (H. DELLMANN, in K.-H. SEIFERT - D. HÖMIG, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Taschenkommentar, 1999^{6}, vor Art. 54 Rn. 2).

die genaue Kenntnis der politischen Vorgänge und Zusammenhänge. Zur Erlangung dieser Kenntnis benötigt der Bundespräsident Berater, die zu einer neutralen, die Stellung des Bundespräsidenten berücksichtigenden Analyse fähig und willens sind. Das können auch Angestellte sein, weil – abgesehen vom Begnadigungsrecht und dem Recht der Ernennung von Beamten[60] – keine Hoheitsverwaltung anfällt. Sind die Amtsinhaber Beamte, sind sie politische Beamte[61].

Der Ministerialdirektor ist Abteilungs- oder Hauptabteilungsleiter eines Bundesministeriums[62]. Er ist ebenfalls politischer Beamte[63], steht mit dem Minister in unmittelbarem Kontakt und zählt zu seinen engen Beratern. Die Abteilungsleiter stehen der jeweiligen Abteilung fachlich näher als der Staatssekretär. Gerade in dieser sachlichen und auch personellen Nähe liegt ihr Wert für den Minister. Den Abteilungsleitern kommt – auf die Abteilung des Ministeriums begrenzt – eine zentrale Steuerungsfunktion zu. Die teilweise vertretene Auffassung[64], nicht alle Ministerialdirektoren sollten politische Beamte sein, es solle vielmehr nach deren konkretem Aufgabenkreis differenziert werden, ist nicht praktikabel. Denn die Abteilungsleiter sollen die Abteilung oder das Ministerium wechseln können, z.B. weil sie mit einer konkreten Aufgabe nicht zurecht kommen oder etwa Koalitionsgründe für einen Wechsel sprechen. Der Wechsel führt zur Mehrung der Erfahrung und dadurch – theoretisch – zu einem höheren Beratungsgewinn des Ministers.

Für den auswärtigen Dienst gelten Besonderheiten. Denn die Einstufung der Botschafter orientiert sich herkömmlicherweise an der Größe der Botschaft und beginnt mit der Besoldungsgruppe A 16. Aus Gründen der leichteren personellen Steuerbarkeit[65] sind zusätzlich Beamte des höheren Dienstes ab der Besoldungsgruppe B 3 an politische Beamte, gleichgültig ob sie im Außendienst oder im Auswärtigen Amt tätig sind.

60 Art. 60 GG. Das Ernennungsrecht ist weitgehend auf die Fachminister delegiert.

61 So auch K. FEHLING, *Die Rechtsstellung des Staatssekretärs im deutschen Staatsrecht*, Dissertation Würzburg, 1970, S. 69; T. ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, S. 651.

62 Die Situation in den Ländern ist unterschiedlich.

63 § 36 Abs. 1 Nr. 1 BBG. Diese Einordnung war und ist umstritten (vgl. die Nachweise bei D. KUGELE, *Studie*, S. 236 Anm. 1).

64 R. SCHUNKE, *Die politischen Beamten*, S. 292 ff.

65 Rotationsprinzip; leichtere Fluktuation zwischen Außen- und Innendienst (D. KUGELE, *Der politische Beamte*, S. 126 ff.; R. SCHUNKE, *Die politischen Beamten*, S. 336 ff.).

Besonderheiten gelten auch für das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Bundesnachrichtendienst[66]. Nach der bis zum 31. Dezember 1998 geltenden Rechtslage gehörten bereits leitende Regierungsdirektoren zum Kreis der politischen Beamten. Bei dieser Regelung waren ernsthafte Zweifel angebracht, ob bereits diese Amtsinhaber politische Beamte sein sollen. Es läßt sich nicht so recht nachvollziehen, worin ihre Transformationsaufgabe gesehen werden kann. Andererseits leuchtet ein, daß Ungeschicklichkeiten auf diesem Gebiet zu großen politischen Verwicklungen führen können, die es gebieten, schnell personelle Konsequenzen zu ziehen[67]. Mit der seit 1. Januar 1999 geltenden Regelung sind die Bedenken ausgeräumt.

Zur Gruppe der Repräsentationsämter gehören der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof[68], die Generalstaatsanwälte der Länder, sofern sie überhaupt politische Beamte sind, und der Bundesbeauftragte für den Zivildienst[69]. Repräsentation in diesem Sinne bedeutet nicht, daß Inhalt dieser Funktionsämter die Repräsentation ist, ähnlich etwa den Repräsentationsaufgaben des Bundespräsidenten. Repräsentation bedeutet hier, daß es sich um Funktionsämter handelt, die mit politischen Beamten besetzt werden, denen keinerlei Transformationsaufgaben übertragen sind, deren Fehlverhalten wegen der besonderen Herausgehobenheit des Amtes allerdings zu Lasten der Bundesregierung ginge, wenn sie sich nicht schnell von dem jeweiligen Amtsinhaber trennen könnte. Dabei muß es sich nicht um persönliches Fehlverhalten handeln. Es reicht aus, daß ein Amtsträger für einen Vorfall, der zum Politikum geworden ist, die Verantwortung übernehmen kann. Da Beamte nicht zurücktreten können wie Inhaber politischer Ämter, muß die Möglichkeit gegeben sein, daß sie von dem für sie zuständigen Minister in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können[70]. Die Sonderstellung

[66] § 36 Abs. 1 Nr. 3 BBG.

[67] So im Ergebnis auch G. ANDERS, *Zur Problematik der Institution der politischen Beamten*; anderer Ansicht R. SCHUNKE, *Die politischen Beamten*, S. 339; zum Ganzen D. KUGELE, *Der politische Beamte*, S. 121 ff.

[68] § 36 Abs. 1 Nr. 5 BBG.

[69] § 36 Abs. 1 Nr. 6 BBG.

[70] Beispiel: Der Bundesinnenminister Otto Schily verkündete zusammen mit dem Präsidenten des Bundeskriminalamtes (politischer Beamter Kraft fachgesetzlicher Sonderregelung [§ 36 Abs. 2 BBG in Verbindung mit § 31 Abs. 1 BRRG]) die Verlegung der Behörde von Wiesbaden nach Berlin. Dies führte zu einem politischen Eklat mit den Mitarbeitervertretungen. Der Minister versetzte daraufhin den Präsidenten des Bundeskriminalamtes in den einstweiligen Ruhestand. Ein Nachfolger fand einen Kompromiß.

als politischer Beamter ist daher nur durch diese «Statthalterfunktion» gerechtfertigt. Allerdings hat diese Rechtfertigung ihre Grenze. Sie ist überschritten, wenn Generalstaatsanwälte zu politischen Beamten gemacht werden. Strafprozessuales Opportunitäts- und Legalitätsprinzip sowie das Weisungsrecht des Justizministers reichen aus.

Neben dem Vertrauen des Ministers in seinen politischen Beamten zeichnet sich dessen rechtlicher Status durch die jederzeitige Versetzbarkeit in den einstweiligen Ruhestand aus. Dies bedeutet, daß der als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich verankerte Anspruch des Beamten auf lebenslange, d.h. bis zur gesetzlichen Altersgrenze reichenden, amtsgemäßen Beschäftigung beim politischen Beamten durchbrochen ist. Stellt der Minister fest, daß er kein Vertrauen im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 1 BRRG in den politischen Beamten mehr hat, so obliegt die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand im pflichtgemäßen Ermessen des Ministers, das nur einer sehr beschränkten gerichtlichen Schlüssigkeitskontrolle unterliegt.

Der einstweilige Ruhestand ist kein endgültiger. Der Beamte hat sich vielmehr für weitere Aufgaben, die seinem Status entsprechen bereit zu halten. Daher könnte man auch von «Wartestand» sprechen. Er unterliegt den üblichen rechtlichen Beschränkungen bei der Aufnahme einer anderen Tätigkeit. Seine Versorgung besteht aus einem Übergangsgeld und nach Ablauf der Übergangsfrist aus Versorgungsbezügen, deren Höhe gesetzlich geregelt ist.

Die Institution des politischen Beamten stand seit jeher in der Kritik, zumal nicht selten der Anschein bestand, daß Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand erfolgt sind, um eigenen Parteigängern einen Posten zu verschaffen. Das Wort von der Ämterpatronage geht schnell um. Im Einzelfall mag derartiges vorgekommen sein und auch in Zukunft vorkommen. Andererseits muß bedacht sein, daß ein Minister, der sich einen ungeeigneten Ziehsohn ins Ministerium holt, die Suppe selbst auslöffeln muß, die er sich damit eingebrockt hat. Denn gute Transformationsarbeit ist für das moderne politische Management unumgänglich.

Nach einiger Zeit übertrug man dem in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamten eine andere Aufgabe. Da es sich um besonders herausgehobene Ämter handelt, ist es in der Praxis selten möglich, einem «verbrannten» Beamten unmittelbar ein vergleichbares Amt zu übertragen. Er muß daher regelmäßig «geparkt» werden.

Vom «Fürstendiener» zum «politischen Beamten»?

Die Beamtenschaft in der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert (bis 1914/18)

von *Peter Urbanitsch*

Hält man sich den Titel der Tagung vor Augen, die diesem Sammelband zugrunde liegt, nämlich «Repräsentative Regierung und höhere Beamte», so ist vorweg zu bemerken, daß man in der Habsburgermonarchie bzw. in Cisleithanien, dem westlichen Teil der Habsburgermonarchie, erst ab den späten sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts von einer «repräsentativen Regierung» sprechen kann, und auch das nur, wenn man den Begriff «repräsentative Regierung» sehr weit faßt. Im streng juristischen Sinn gab es eine solche erst ab 1918, vorher war die Regierung eine «kaiserliche», nicht vom Parlament eingesetzte oder von diesem absetzbare. Sie spiegelte nicht notwendigerweise die Mehrheitsverhältnisse im Abgeordnetenhaus wider, und dank des sogenannten «Notverordnungsparagraphen» (§ 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 141)[1] war sie in letzter Instanz auch nicht vom Parlament abhängig, wenngleich die Regierungen in der Regel doch das Einvernehmen mit den Parteien suchten und die Regierungsgewalt unter der Kontrolle der Volksvertretung ausgeübt wurde[2].

Um die Entwicklung der folgenden Jahrzehnte verstehen zu können, ist es nötig, bis ins späte 18. Jahrhundert zurückzugehen. Auf Joseph II. geht nicht nur die Verstaatlichung des Verwaltungsapparates und mithin die Schaffung einer Staatsbeamtenschaft als einer sozialen Gruppe mit klar

[1] Siehe G.D. HASIBA, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1867). Notwendigkeit und Mißbrauch eines «Staatserhaltenden Instrumentes»* (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, 22), Wien 1985.

[2] S. MALFÈR, *Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie – Siebzig Jahre Verfassungsdiskussion in «Cisleithanien»*, in H. RUMPLER - P. URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Bd. 7/1: *Verfassung und Parlamentarismus. Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften*, Wien 2000, S. 11-67, insbesondere S. 21-27.

umschriebenen Aufgaben zurück, sondern vor allem die Entstehung eines ganz spezifischen, auf antike Tugendkataloge rekurrierenden Beamtenethos, das im sogenannten «Hirtenbrief» des Kaisers vom Dezember 1783 seinen beredten Ausdruck fand. In diesem Rundschreiben an seine Beamten machte der Kaiser klar, was er von ihnen erwartete: Zuwendung zum Dienst, Kreativität, Engagement bis zur Selbstaufopferung, aufklärerische Gesinnung, ein brennendes Interesse für die Bedürfnisse des Staates. Die Beamten sollten «Priester des Staates» sein (deswegen auch die Bezeichnung «Hirtenbrief»), der Staatsdienst sollte tatsächlich Dienst am Staat und kein Hofdienst, kein Fürstendienst, sein, er sollte patriotischer Dienst für das *bonum commune* im Sinne der Aufklärung sein[3].

Die Orientierung am Staatswohl, eine abstrakte Kategorie, die unterschiedlichste Deutungen zuließ, wurde jedoch bald wieder relativiert. Durchaus im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung, die als Reaktion auf die Umbrüche der Französischen Revolution und der napoleonischen Zeit zu werten ist, vertrat Kaiser Franz I. in seinem «Hirtenbrief» des Jahres 1806 ein ganz anderes Verständnis vom Beamtentum: nicht mehr der rastlos tätige, kreative, im Dienste des Staates vollkommen aufgehende Beamte war nun das Ideal, das franziszäische Beamtenethos orientierte sich vielmehr an der dynastischen Ideologie; der «kaiserliche Beamte» war persönlich an den Allerhöchsten Herrscher gebunden[4]. Daran sollte sich auch nach Erlassung einer Verfassung bis zum Ende der Monarchie formal nichts ändern: alle Staatsbeamten, egal ob in hohem oder niedrigem Rang, wurden im Namen des Kaisers ernannt. Sie mußten geloben, «Seiner Majestät dem Allerdurchlauchtigsten Fürsten und Herrn Franz Joseph I. (bzw. nach 1916 Karl I.) und dessen nachfolgenden Erben treu und gehorsam zu sein und die Staatsgrundgesetze unverbrüchlich zu beobachten». Weiters mußten sie schwören, in ihrer amtlichen Tätigkeit

> «die mit Ihrem Amte verbundenen Pflichten eifrigst zu erfüllen, ... die Geschäfte nach bestem Wissen und Gewissen zu verrichten, dabei stets nicht nur das Beste des Dienstes Seiner Majestät und des Staates vor Augen zu haben, sondern auch Nachtheil und Gefahr nach Kräften abzuwenden»[5].

[3] W. HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848* (Studien zu Politik und Verwaltung, 22), Wien - Köln - Graz 1991, S. 22 f.

[4] *Ibidem*, S. 44, 60.

[5] Für den Text des Beamteneides, der sich im Lauf der Zeit nur unwesentlich änderte, vgl. z.B. Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv Wien [künftig AVA], *Ministerium des Innern* [künftig *MdI*], Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 4106/1876, Au. Vortrag Lasser vom 21. Oktober 1876, Beilage.

Die Reihenfolge der in diesem Diensteid angesprochenen Subjekte, «Kaiser» an erster und «Staat» an zweiter Stelle, ist deutlich genug, freilich sollte sich ab den sechziger Jahren zeigen, daß in der Praxis die unbedingte Gleichsetzung von «Kaiser» und «Staat» nicht mehr durchzuhalten war, daß «Staat» auch von anderen Kräften determiniert werden konnte und, vor allem, daß das Staatsinteresse Wandlungen unterworfen sein konnte, die Reflexe der allgemeinpolitischen Situation waren. Dennoch wirkte die Vorstellung vom «Staat ... als rechtliche Autorität» und vom «Staatsdienst als disziplinierte Unterwerfung darunter» lange fort. Noch Paul Freiherr von Gautsch (langjähriger Unterrichtsminister, 1897/98, 1905/06 und 1911 Ministerpräsident) wurde von einem Zeitgenossen als Verkörperung dieser Ideen charakterisiert, wobei der Kommentator, Rudolf Sieghart, sich die – aus seiner Sicht gewiß zutreffende – Bemerkung nicht verkneifen konnte: «Daß diese Vorstellungswelt für die Verwickeltheit des heutigen staatlichen Lebens zu eng ist, liegt auf der Hand»[6].

Aus der unmittelbaren Bindung der Beamten an ihren Kaiser ergab sich für diese das absolute Weisungsrecht des Monarchen (bzw. der Vorgesetzten) einerseits, die strenge Gehorsamspflicht andererseits. Ferner ist an die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts stets zunehmende Professionalisierung zu erinnern, die Bindung der Aufnahme in den Staatsdienst an formale Kriterien, nämlich die Absolvierung eines bestimmten Ausbildungsganges, die strenge Hierarchisierung der Beamtenlaufbahn, das Prinzip der Anciennität (das freilich oft genug für Protektionskinder durchbrochen wurde), die Forderung, nach allen Seiten hin Unparteilichkeit walten zu lassen, das (nach 1848 stark eingeschränkte) Kollegialitätsprinzip, das aus der im absolutistischen Staat prinzipiell beratenden Funktion der Beamten gegenüber ihrem Herrscher erwuchs und die in Gremialkonferenzen gefundenen Vorschläge dem Herrscher zur letzten Entscheidung überließ, was wiederum zur Folge hatte, daß man «höheren Orts» die Beamten am liebsten als Befehlsempfänger gesehen hätte, die ohne zu fragen ihre Pflicht tun sollten[7]. Staatskanzler Metternich drückte diesen Sachverhalt gegenüber dem Diplomaten und Wissenschafter Joseph von Hammer-Purgstall einmal folgendermaßen aus: «Ich kann bei den von mir ... verwendeten Subalternen weder vorzüglichen Geist noch ausgezeichnete

[6] R. SIEGHART, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht. Menschen, Völker, Probleme des Habsburger-Reichs*, Berlin 1932, S. 80. Zu Sieghart siehe allgemein A. ABLEITINGER, *Rudolf Sieghart (1866-1934) und seine Tätigkeit im Ministerratspräsidium. Ein Beitrag zur Geschichte der österreichischen Innenpolitik im ersten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts*, phil. Dissertation Graz, 1964.

[7] Vgl. dazu generell W. HEINDL, *Gehorsame Rebellen*.

Kenntnisse brauchen, ich brauche charakterlose Maschinen»[8], womit er Menschen meinte, die über ein gewisses geistiges Mittelmaß nicht hinausreichten und die vor allem über keine Eigenschaften verfügten, die deren Objektivität und kühle Sachlichkeit zu beeinflussen in der Lage gewesen wären. Mag man später weniger zynisch gewesen sein und den Wert eines selbständigen Urteils durchaus gewürdigt haben, Pflichtbewußtsein und Pflichterfüllung standen jedoch stets ganz hoch oben auf der Werteskala der Beamten.

Dieser Aspekt gewann im Lauf der Zeit noch an Gewicht, kein Wunder, war doch der «erste Beamte des Reiches», Kaiser Franz Joseph, geradezu ein Muster an Pflichterfüllung. «Wer selbst so vollständig vom Gefühl der Pflicht beherrscht und beseelt ist, sieht eben in der Arbeit für den Staat nichts anderes als Pflichterfüllung, die Anerkennung verdient, aber den Dank in sich trägt», charakterisierte einer der hochrangigen Beamten jener Jahre den Herrscher und dessen Verhältnis zu «seinen» Beamten[9]. Ein Element dieser Anerkennung könnte man vielleicht auch in der faktischen Unkündbarkeit der Beamten sehen, im Schutz vor willkürlicher Entlassung, womit eine gewisse – wenn auch in den unteren Rängen nur allzuoft mangelhafte oder kaum ausreichende – materielle Absicherung vor den Wechselfällen des Lebens verbunden war[10]. Diese – relative – Absicherung hatte freilich ihren Preis: einerseits konnten die Beamten prinzipiell jederzeit und überallhin transferiert werden. Als einmal ein Minister in Anwesenheit des Kaisers sagte, ein bestimmter Beamter sei auf seinem Posten unentbehrlich, replizierte der Herrscher sofort: «Das gibt es nicht, im Staate muß ein jeder Funktionär sofort ersetzbar sein!»[11]. Andererseits konnte ein Beamter den Staatsdienst nicht ohne weiteres verlassen, befand er sich doch in einem besonderen Treuverhältnis zum Herrscher. Wollte

[8] J. Freih. VON HAMMER-PURGSTALL, *Erinnerungen aus meinem Leben 1774-1852*, bearbeitet von R. BACHOFEN VON ECHT (Fontes rerum Austriacarum, II/70), Wien - Leipzig 1940, S. 236.

[9] R. SIEGHART, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht*, S. 217.

[10] A. HOFFMANN, *Bürokratie insbesondere in Österreich*, in H. FICHTENAU - E. ZÖLLNER (Hrsg.), *Beiträge zur neueren Geschichte Österreichs*, Wien - Köln - Graz 1974, S. 13-31, insbesondere S. 22 f. Für die finanziellen Aspekte des Beamtenlebens und die Bemühungen um eine Verbesserung der materiellen Lage siehe K. MEGNER, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums* (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, 21), Wien 1985.

[11] [E. GRAF KIELMANSEGG,] *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker. Aufzeichnungen des k.k. Statthalters Erich Graf Kielmansegg*, mit einer Einleitung von W. GOLDINGER, Wien 1966, S. 30.

jemand vorzeitig das im Prinzip lebenslängliche Dienstverhältnis quittieren, mußte er gesundheitliche Gründe vorbringen, ansonsten ging er des Pensionsanspruchs verlustig.

Wenn mit Blick auf die heutigen Verhältnisse gesagt wurde, die «politischen Beamten» [im heutigen Wortsinn] haben die Aufgabe, «die politischen Intentionen der Regierung in die Verwaltung hineinzutragen und für deren Beachtung und Durchsetzung bei der praktischen Verwaltungsarbeit zu sorgen»[12], so gilt das in dieser Allgemeinheit natürlich auch für die Habsburgermonarchie, weit weniger aber die daran anschließende Behauptung, die «Institution der politischen Beamten» sollte dazu dienen, «die gröbsten Zusammenstöße im Dualismus zwischen Regierung und Parlament zu vermeiden»[13]. Das konnte anfänglich schon deshalb nicht gelten, weil es ein Parlament erst ab 1861 gab, diesem auch nachher im Rahmen des konstitutionellen Systems keine wie immer geartete legistisch abgesicherte Einflußmöglichkeit auf die «kaiserlichen Beamten» zukam und daher auch keine formale Notwendigkeit bestand, eine separate Beamtenkategorie einzuführen. Das heißt aber nicht, daß es die Probleme, die sich aus der allmählichen Wandlung eines monarchisch-feudal-bürokratischen Systems in ein konstitutionell-parlamentarisch-bürokratisches System ergaben und die schließlich in manchen Staaten zur Schaffung dieses spezifischen Beamtentyps geführt haben, nicht auch in der Habsburgermonarchie gegeben hat. Das Kraftfeld, in dem sich die hohe Politik seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts in der Habsburgermonarchie bzw. in Cisleithanien abspielte, war ein dreipoliges:

- der Herrscher und seine Regierung;
- die hohe Bürokratie;
- jene die Bevölkerung vertretenden Gruppen, die in- und außerhalb der Parlamente (des Reichsrats und der Landtage) ihre Interessen gegenüber Regierung und Bürokratie zur Geltung zu bringen versuchten.

Nimmt man das Verhältnis zwischen Regierung und Beamten in den Blick, so ist nochmals darauf hinzuweisen, daß auch die Minister «Staatsdiener» waren, in rechtlicher Hinsicht «kaiserliche Beamte», was unter anderem auch darin zum Ausdruck kommt, daß das für die Besoldung und den Karriereverlauf entscheidende Rangklassensystem auch für die Minister

[12] D. KUGELE, *Der politische Beamte. Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1978[2], S. 8.

[13] *Ibidem*, S. 25.

galt: der Ministerpräsident war in der I. Rangklasse eingereiht, die Minister in der II., die Landeschefs, also die Statthalter und Landespräsidenten, die die höchsten beamteten Repräsentanten in den einzelnen Kronländern und gleichzeitig die Vertreter der kaiserlichen bzw. landesfürstlichen Majestät in den Ländern waren, in der III., die Sektionschefs in den einzelnen Ministerien in der IV., die Ministerialräte in der V. usw.[14] Die Verbindung zwischen Regierungsmitgliedern und hohen Beamten ging aber weit über derlei formale Dinge hinaus. Beide gehörten derselben sozialen Gruppe an, kamen doch etwas mehr als 4/5 aller Minister aus dem Bereich der Hochbürokratie. Nur wenige hatten vor ihrer Ernennung zum Minister kein höheres Amt in der Staatsverwaltung bekleidet, noch weniger wurden direkt aus dem Parlament berufen[15]. Auch die Ausbildung, insbesondere die im Theresianum, trug zur Schaffung eines einheitlichen *esprit de corps* bei[16]. Bei diesem äußerst engen sozialen Konnex, der zwischen den allermeisten Regierungsmitgliedern und der Hochbürokratie bestand, ist es weiter nicht verwunderlich, daß sie auch in ihrer mentalen Ausstattung, ihrem Wertesystem und ihrer Weltanschauung konform gingen. Der weitaus größte Teil der höheren Beamten, die sich am Beginn der konstitutionellen Ära (und auch späterhin) im Staatsdienst befanden, war im Geist des sogenannten «josephinischen Beamtenliberalismus» groß geworden und legte eine ausgesprochen zentralistisch-etatistische Grundhaltung an den Tag, sehr zum Mißfallen konservativer Kreise, die beispielsweise 1885 klagten: «Soweit ist es schon in Österreich gekommen, daß eine Regierung, welche sich seit sechs Jahren auf eine conservative Majorität stützt, noch immer ein Heer von hochliberalen Beamten besoldet»[17] – im übrigen ein Hinweis darauf, daß politische «Umfärbelungen» bis in die Neunzigerjahre noch nicht in großem Stil vorgenommen wurden, wenngleich es nicht an gegenteiligen Einzelbeispielen fehlt (siehe unten).

[14] Für eine detaillierte Übersicht siehe K. MEGNER, *Beamte*, S. 36-41.

[15] Vgl. die Aufstellung bei A. CZEDIK, *Zur Geschichte der k.k. österreichischen Ministerien 1861-1916*, Bd. 4: *Zeitabschnitt 1908-1916*, Teschen - Wien - Leipzig 1922, S. XV f.

[16] Vgl. G. STIMMER, *Zur Herkunft der höchsten österreichischen Beamtenschaft. Die Bedeutung des Theresianums und der Konsularakademie*, in Ch. HELFER - M. RASSEM (Hrsg.), *Student und Hochschule im 19. Jahrhundert. Studien und Materialien* (Studien zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im 19. Jahrhundert, 12), Göttingen 1975, S. 303-345; DERS., *Eliten in Österreich 1848-1970*, 2 Bde. (Studien zu Politik und Verwaltung, 57), Wien - Köln - Graz 1997.

[17] Zitiert nach L. HÖBELT, *Die Konservativen Altösterreichs 1848 bis 1918: Parteien und Politik*, in R. RILL - U.E. ZELLENBERG (Hrsg.), *Konservativismus in Österreich. Strömungen, Ideen, Personen und Vereinigungen von den Anfängen bis heute*, Graz - Stuttgart 1999, S. 109-151, hier S. 147 Anm. 59.

Diese liberale Grundhaltung war wohl mit einer der Gründe dafür, daß der Anteil der Staatsbeamten an den Parlamentariern gar nicht so gering war. Sieht man vom Jahr 1861 ab, in dem der Anteil der öffentlich Bediensteten (allerdings inklusive Hochschullehrer und Richter) an den Mandataren des Reichsrates 20 Prozent betrug, pendelte er sich später noch oberhalb der 10-Prozent-Marke ein und stieg im Lauf der Zeit sogar an. Der Anteil der eigentlichen Verwaltungsbeamten, und nur die interessieren uns hier, sank jedoch, je mehr die Massenparteien an Gewicht zunahmen[18]. Zwar wurden seitens der Regierung solche «Doppelidentitäten» ihrer Beamtenschaft generell nicht gerne gesehen, in manchen Fällen aber durchaus auch bewußt eingesetzt, um solcherart Einfluß auf die Gestaltung der Politik nehmen zu können. Vor allem in der Bukowina bildeten die vor Ort befindlichen Bezirkshauptleute oder auch entfernter wohnende Staatsbeamte ein verläßliches Reservoir gouvernementaler Kandidaten[19]. Sogar manche Statthalter gehörten zeitweise den parlamentarischen Körperschaften an.

Andererseits konnte eine erfolgreiche Parlamentskandidatur auch ein Pluspunkt für einen Karrieresprung innerhalb der Beamtenhierarchie sein: der galizische Statthalter Gołuchowski setzte sich 1871 für die Ernennung eines bestimmten Beamten zum Bezirkshauptmann ein und wies dabei darauf hin, daß dieser Beamte auch in den Landtag und den Reichsrat gewählt worden war, was als besonderer Vertrauensbeweis der Bevölkerung zu werten sei[20]. Der Hinweis, daß ein im Staatsdienst stehender Funktionär «sich der allgemeinen Achtung unter der Bevölkerung» erfreut, daß ihm «in weiten Kreisen der Bevölkerung volles Vertrauen, warme Sympathie und aufrichtige Wertschätzung entgegengebracht» werde[21], galt als

[18] F. ADLGASSER, *Kontinuität oder Wandel? Wahlreform und das österreichische Parlament 1861-1918*, in J. GEORGIEV - J. KYSELA (Hrsg.), *Kapitoly z Dějin stavovského a parlamentního zřízení/Chapters from the History of Representative and Parliamentary Institutions*, Praha 2004, S. 71-84, hier S. 79 und 82.

[19] M.-Ş. CEAUŞU, *Parlamentarism, partide şi elită politică în Bucovina habsburgică (1848-1918)*, Iaşi 2004.

[20] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1870-72), Karton 85, Zl. 3673/1871, Gołuchowski an MdI vom 4. August 1871. Allerdings mußte dieser Schluß nicht immer zutreffen. In demselben Bericht schrieb der Statthalter von einem anderen Beamten, dessen Wahl darauf zurückzuführen war, daß der «der tonangebenden Partei [=den Konservativen, P.U.] genehme Kandidat nicht durchgesetzt werden konnte» und die Stimmabgabe für den Beamten als kleineres Übel angesehen wurde, «um eine mißliebige Wahl nicht zustande kommen zu lassen», *ibidem*.

[21] Vgl. z.B. AVA, *MdI*, Präs 4 in genere, Karton 86 (1873-77, 1879, 1880), Zl. 4917/1877, Au. Vortrag Lasser vom 3. Dezember 1877; sowie mit fast identer Wortwahl Ebd. Präs 4

deutliches Plus für die weitere Karriere, er findet sich daher in vielen Dienstbeschreibungen, allerdings muß offen bleiben, inwieweit diese und ähnliche Charakterisierungen der Realität entsprachen, und wenn ja, um wessen Wahrnehmung der Realität es sich handelte, der der vorgesetzten Behörde oder der der Bevölkerung.

Es konnte nämlich durchaus auch sein, daß sich manche Beamte in ihrem lokalen Umkreis großer Popularität erfreuten und zu Abgeordneten gewählt wurden, gerade weil sie sich gegen die Regierung stellten. Mit solchen Beamten hatte die Regierung naturgemäß weniger Freude, und sie antwortete regelmäßig mit einer Außerdienststellung der betreffenden Beamten für die Dauer ihrer parlamentarischen Tätigkeit. Noch 1911 wurden einige polnische Beamte zu Abgeordneten einer oppositionellen Partei gewählt, worauf sie in ihrer amtlichen Funktion beurlaubt wurden[22]. Die generelle Frage, ob Beamte ein Abgeordnetenmandat ausüben durften, ob ihnen die freie politische Tätigkeit erlaubt sein sollte, stellte sich bereits 1861 und blieb noch viele Jahre auf dem Tapet: Erst 1914 wurde in der nach jahrzehntelangen Diskussionen nun endlich verabschiedeten Dienstpragmatik eine klare Regelung gefunden: alle Beamten wurden im Falle der Kandidatur bzw. der Ausübung eines Abgeordnetenmandats außer Dienst gestellt[23].

Da die Öffentlichkeit letztlich doch nur geringe Möglichkeiten hatte, über den direkten parlamentarischen Weg Einfluß auf die Regierung und die Bürokratie zu nehmen, versuchten die maßgebenden Kräfte der politischen Öffentlichkeit in anderer Weise ihren Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Unter den «maßgebenden Kräften» sind im Kontext der späten Habsburgermonarchie zwei ganz besonders hervorzuheben: einerseits die auf ideologischen Prämissen oder sozio-ökonomischen Zielvorstellungen basierenden politischen Parteien (inklusive der zahlreichen Interessenvertretungen) und andererseits die verschiedenen auf dem Staatsgebiet wohnenden Nationen bzw. deren (selbsternannte) Vertreter.

Für diese Einflußnahme boten sich mehrere Wege an. Der eine bestand darin, Mitglieder der eigenen Gruppe (Partei, Interessenvertretung, Nation)

SektionsChefs 1900-1918, Karton 1363, Zl. 4611/1909, Au. Vortrag Haerdtl vom 1. April 1909.

22 W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, in «Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften», 117, 1980, S. 310-333, hier S. 321.

23 Für einen kursorischen Überblick über die Entstehungsgeschichte der Dienstpragmatik siehe K. MEGNER, *Beamte*, S. 134-142.

in den Beamtenapparat einzuschleusen bzw. an strategisch wichtigen Stellen zu plazieren. Davon wurde schon früh Gebrauch gemacht, zuerst von Seiten der Polen, dann auch von Seiten der anderen Nationen und politischen Parteien. 1871 schrieb der galizische Statthalter Gołuchowski:

«In der Reihe der administrativen Konzessionen [Gołuchowski meinte damit die diversen Verfügungen der Jahre 1867 bis 1870, auf denen die informelle sogenannte 'galizische Autonomie' aufbaute] auf welche die öffentliche Meinung dieser Provinz sowie deren Vertretungskörper stets ein besonderes Gewicht legten, und immer legen werden, ... nimmt die Bestellung eines besonderen Referenten für die galizischen Verwaltungsagenden im hohen Ministerium des Innern in der Person eines dem Lande angehörigen, mit dessen Verhältnissen wohlvertrauten und dessen Vertrauen genießenden höheren Funktionärs eine hervorragende Stelle ein».

Ein solcher Posten, schreibt Gołuchowski weiter, der «sowohl im Interesse der Administration selbst als auch aus politischen Rücksichten dringend anempfohlen» wird, sei bereits vor einem Jahr geschaffen worden; der damit betraute Beamte sei mittlerweile aber wieder nach Galizien versetzt worden, weshalb eine Nachbesetzung dringend erforderlich sei. Eine weitere Verzögerung oder gar eine Kassierung der Stelle im Wiener Ministerium würde, so der Statthalter, «als eine absichtliche Entziehung einer bereits gewährten Konzession aufgefaßt werden und eine Verstimmung erzeugen, welche im Interesse der Regierung lieber vermieden werden sollte»[24]. Einer derart manifesten Drohung – die freilich selten war – wußte die Regierung nichts entgegenzusetzen; sie ernannte den galizischen Wunschkandidaten auf einen Posten, den man durchaus als den eines «politischen Beamten» im modernen Wortsinn – wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen – bezeichnen könnte.

1908 monierte der gemäßigt deutschnationale Politiker und damalige deutsche Landsmannminister Heinrich Prade bei seinem Regierungskollegen, dem Innenminister Graf Bienerth, anläßlich der bevorstehenden Pensionierung eines Sektionschefs im Innenministerium verdichteten sich die Gerüchte, daß zum Nachfolger ein Hofrat tschechischer Nationalität ausersehen sei. «Es hänge dies mit der Forderung der Tschechen auf Zuweisung eines Sektionschefpostens im Ministerium des Innern an einen ihrer Parteigänger zusammen»[25]. Prade wollte eine derartige Besetzung auf alle Fälle verhindern. In diesem Fall bewahrheitete sich die «Befürchtung» (aus der Sicht Prades) nicht, wohl aber ist in dem Schreiben Prades ein Hinweis

[24] AVA, *MdI*, Präs 4/minist. (1870,71) Karton 102, Zl. 4543/187, Gołuchowski an MdI vom 25. September 1871.

[25] AVA, *MdI*, Präs 4 SektionsChefs 1900-1918, Karton 1363, Zl. 6355/1908, Prade an Bienerth vom 7. Juli 1908.

darauf zu sehen, daß es – analog zu den Landsmannministern – auch unter der Beamtenschaft so etwas wie «Landsmannbeamte» gab, deren hauptsächlicher Zweck es war, die Interessen der jeweiligen Nationalität innerhalb des Beamtenkörpers zu vertreten[26]. Diese Art der Beamten konnte allerdings für ihre Dienststellen zum Problem werden, wenn der Protektor dieser Beamten selbst nicht mehr im Amt war. Ein Beispiel: Im Büro des tschechischen Landsmannministers Antonín Režek war ein Beamter beschäftigt gewesen, der nach der Demission Režeks 1903 «auf die Dauer der Vacanz des bezüglichen Ministerpostens dem Ministerium des Innern zur Verfügung gestellt, damit er inzwischen irgendwie beschäftigt werde». Die Zuweisung an das Innenministerium erfolgte «nicht aus Rücksicht auf den hierortigen Dienstbedarf», d.h. des Innenministeriums, und außerdem nicht auf dem Dienstweg, sondern in Form einer mündlichen Vereinbarung. Das Ministerium des Innern hätte den Beamten nun, im Jahr 1905, gerne «zurückgegeben», doch war mittlerweile ein anderer in das Büro des neuen Landsmannministers aufgenommen worden. Da die Rücknahme, «und zwar gleichfalls wieder aus nicht im Bereich des hierortigen Ressorts gelegenen Gründen, nicht thunlich erscheint und die früher getroffene mündliche Vereinbarung einen unmittelbaren Anspruch auf weitere Beachtung nicht mehr besitze», war man einigermaßen ratlos, was man mit dem betreffenden Beamten tun sollte[27]. Zwar war dem Kaiser stets daran gelegen, die Verwaltung von parteimäßigen Einflüssen freizuhalten (auch ihm schwebte die am Beispiel von Gautsch gezeigte Einstellung zu Staat und Staatsdienertum vor[28]), dennoch ließe sich eine lange Liste weiterer polnischer, tschechischer, südslawischer, aber auch von einzelnen politischen Parteien ausgehender Fälle (für die sich die Bezeichnung «Parlamentarierprotektion» einbürgerte[29]) aus den Jahren zwischen etwa 1890 und 1914 aufzählen; auch im Parlament wurde die Praxis, «die Beamtenstellen zu nationalen Erober-ungsobjekten» unabhängig von tatsächlichen Bedarf zu machen, kritisiert[30].

[26] W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 319-322.

[27] AVA, *MdI*, Präs 4 Minister 1900-1906, Karton 1360, Zl. 502/1905, Ministerratspräsidium an MdI vom 21. Jänner 1905

[28] R. SIEGHART, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht*, S. 150.

[29] Der Ausdruck bei E. GRAF KIELMANSEGG, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 54, weitere Beispiele für dieses Faktum ebd. S. 291 f.

[30] *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates* (künftig *Sten. Prot. Abg.haus*), XXI. Session, 82. Sitzung am 22. Mai 1912, S. 3951 (Abg. Glöckel).

Ein bekannter Staatsrechtslehrer bezeichnete die Protektion der politischen Parteien und der Nationen sogar als «Begleiterscheinung des Parlamentarismus»[31] und ein sozialdemokratischer Abgeordneter bestätigte diesen Zusammenhang indirekt, indem er darauf hinwies, daß es innerhalb der nationalen Abgeordnetengruppen Personalreferenten gäbe, an die man sich wenden müsse, wolle man im öffentlichen Dienst etwas erreichen. Für die Petenten komme es darauf an, diesen Personalreferenten gegenüber «ihre Verdienste in politischer oder nationaler Beziehung in den Vordergrund stellen zu können ... Staatsstellen sind Entlohnung für politische, Entlohnung für nationale Dienste»[32]. In derselben Parlamentsdebatte führte ein tschechischer Abgeordneter aus: «Die politischen Dienste, welche [die Beamtenschaft] leistete, wurden im Wege des Avancements bezahlt. Die Besetzung der Beamtenposten wurde ... politisch beeinflußt und die ganze Administrative zum Gegenstand der erbitterten Kämpfe gemacht»[33]). Der schon erwähnte, für seine pointierten Formulierungen bekannte Staatsrechtslehrer meinte gar:

«Vor dem nationalen Gesichtspunkte treten natürlich alle anderen Gesichtspunkte, z.B. der, ob der Kandidat überhaupt brauchbar sei, völlig zurück; von einer Anerkennung wirklichen sachlichen Verdienstes ist kaum mehr die Rede ... Der Kandidat muß ein 'sicherer Mann' sein und sich der an ihm geübten Protektion auch würdig erweisen; selbstverständlich nicht durch Leistungen gegenüber dem Staate, sondern durch parteiische oder nationale Gegenleistungen, d.h. aus dem Beamten des Staates wird nur zu leicht der Agent einer Partei, er hat im Konfliktsfalle die Staatsinteressen den nationalen, parteiischen und anderen zu opfern»[34].

Diese Analyse mag überspitzt sein; daß sie in der Spätzeit der Monarchie in Einzelfällen zutraf, läßt sich nicht leugnen; ebensowenig wie die Tatsache, daß in diese Richtung weisende Tendenzen sich schon recht früh festmachen lassen. Erich Graf Kielmansegg, langjähriger Statthalter von Niederösterreich, berichtet aus der Frühzeit seiner Beamtenkarriere, die ihn unter anderem auch in die Bukowina führte, von einem Bezirkshauptmann, der Großgrundbesitzer und Freiherr war und

«wiewohl er juridische Studien hinter sich hatte, doch von einer geregelten Amtierung nie einen blauen Dunst hatte und sich stets nur als einen Agenten oder Exponenten der rumä-

[31] K. Brockhausen, *Österreichische Verwaltungsreformen. Sechs Vorträge in der Wiener Staatswissenschaftlichen Vereinigung*, Wien - Leipzig 1911, S. 51.

[32] *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 82. Sitzung am 22. Mai 1912, S. 3951 (Abg. Glöckel).

[33] *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 84. Sitzung am 30. Mai 1912, S. 4017 (Abg. Rašín).

[34] K. Brockhausen, *Österreichische Verwaltungsreformen*, S. 52.

nischen Partei in der Bukowina betrachtete ... Mehr oder weniger jede Entscheidung, die er zu treffen hatte, machte er davon abhängig, daß der, zu dessen Gunsten sie fallen sollte, sich verpflichtete, bei der nächsten Wahl für die rumänische Partei zu stimmen ...»[35].

In diesem Zusammenhang ist nochmals auf den schon zitierten Antrag des galizischen Statthalters aus dem Jahr 1871 zurückzukommen, weil er zwei weitere bemerkenswerte Details enthält. Wie erwähnt, forderte Gołuchowski von der Regierung die Anstellung «eines dem Lande angehörigen, mit dessen Verhältnissen wohlvertrauten und dessen Vertrauen genießenden höheren Funktionärs». Er meinte damit einen gebürtigen galizischen Polen, der nach Möglichkeit den Großteil seiner Dienstzeit in Galizien selbst – und nicht in irgendwelchen «fernen Provinzen», oder gar der Wiener Zentrale, wo er der galizischen politischen Kultur entfremdet worden wäre – zugebracht hatte. Auf diese Weise versuchte man für Galizien ein «geschlossenes System» zu erzeugen, in dem auch die Staatsbeamten ihre erste Loyalität gegenüber dem Land und nicht gegenüber dem Gesamtstaat erblicken sollten, um so *à la longue* eine allmähliche Lockerung der staatlichen Bande herbeizuführen. Wie anders klang demgegenüber die Amtsinstruktion, die ungefähr zur gleichen Zeit der böhmische Statthalter Alexander Graf Mensdorff-Pouilly den ihm unterstellten Behörden gab: Mensdorff sah deren Aufgaben darin, «den Gesetzen überall Achtung und Geltung zu verschaffen, den Interessen der Regierung unausgesetzt zu dienen und sich die Förderung des öffentlichen Wohles in allen Richtungen angelegen sein zu lassen»[36].

Im Ministerium des Innern hat man die in dem galizischen Vorstoß immanent schlummernde Gefahr sehr wohl sofort erkannt. Schon im Jänner 1871 hatte das Ministerium angeregt, verschiedene Beamte, die nach offizieller Lesart wegen eines etwas geringeren Arbeitsanfalls entbehrlich gewesen wären, wieder nach Galizien zurückzuversetzen, um solcherart das «gesamtstaatliche» Element innerhalb der Beamtenschaft zu stärken[37]). Der Statthalter ging darauf nicht ein und die *curricula vitae* der späterhin in Galizien diensttuenden Beamten zeigen ganz deutlich, daß die Kalkulation Gołuchowskis aufging und die «galizische Autonomie» sich letztlich auch auf die Beamtenschaft erstreckte.

[35] E. Graf Kielmansegg, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 201.

[36] AVA, *MdI*, Präs 3 in genere (1870-1889), Karton 35, Zl. 733/1871, Entwurf des böhmischen Statthalters für eine Amtsinstruktion für die politischen Behörden, 25. Dezember 1870.

[37] AVA, *MdI*, Präs 4 Minister (1870, 1871), Karton 102, Zl. 56/1871, MdI an galizischen Statthalterei-Leiter Possinger vom 3. Jänner 1871.

Sieht man vom «Sonderfall» Galizien ab, war die Zentrale jedoch lange Zeit bemüht, einen regen Austausch zwischen den Beamten in den Zentralstellen und in den Provinzen zu forcieren. Anläßlich der Einberufung eines bisher in der Prager Statthalterei diensttuenden Beamten ins Ministerium betonte Innenminister Lasser «die Wichtigkeit im dienstlichen Interesse, ... bewährte vorzügliche Kräfte der politischen Landesbehörden zur Verwendung bei der Zentralverwaltung heranzuziehen». An Stelle des nach Wien geholten Beamten sollte ein anderer, bisher im Ministerium arbeitender, nach Prag gehen, ein «Beamter von bewährter Pflichttreue und Unparteilichkeit, der böhmischen Sprache vollkommen mächtig, mit den Landesverhältnissen bestens vertraut»[38].

Der Hinweis auf die Sprachkenntnisse kam nicht von ungefähr: auch wenn die innere Dienstsprache in der Regel die deutsche war, legte man seitens der Wiener Zentrale Wert darauf, daß auch die in den Ländern tätigen Spitzenbeamten alle im Lande gängigen Sprachen beherrschten. Als ein Innsbrucker Statthaltereirat ins Wiener Ministerium für Cultus und Unterricht wechselte, fand der Tiroler Statthalter unter «seinen» bisherigen Beamten niemanden, der der italienischen Sprache in ausreichendem Maße mächtig wäre, weshalb er um Zuweisung eines Beamten aus einem anderen Kronland bat, ein Wunsch, dem das Ministerium des Innern prompt nachkam[39]. Auch bei der Besetzung des Postens eines Landespräsidenten in Krain mit dem gebürtigen Slowenen Andrej Winkler hat – neben politischen Erwägungen – «das Erfordernis der nötigen Sprachkenntnisse volle Berücksichtigung gefunden», was umso wichtiger war, als der Mangel «dieser in den höheren Beamtenkreisen nur wenig verbreiteten Sprachkenntnisse ... schon des öfteren Schwierigkeiten bereitet hat»[40].

In späteren Jahren wandte man den lokalen Bedürfnissen keine so große Aufmerksamkeit mehr zu. Daß der am Beginn des 20. Jahrhunderts neu ernannte dalmatinische Statthalter Erasmus Freiherr von Handel nur unzureichend kroatisch konnte, hat man ihm seitens der nationa-

[38] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 4106/1876, Au. Vortrag Lasser vom 21. Oktober 1876.

[39] AVA, *MdI*, Präs. 4 in genere (1881-85, 1888, 1889, 1891, 1892), Karton 87, Zl. 1620/1881, Au. Vortrag Taaffe vom 22. März 1881. Der nach Innsbruck transferierte Beamte hatte vorher in Graz amtiert.

[40] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 1357/1880, Au. Vortrag Taaffe vom 16. März 1880.

listischen Politiker dieses Kronlands sehr übel genommen[41]. Auch in anderen Regionen Cisleithaniens ging in diesen Jahrzehnten der früher weite Horizont des übernationalen Beamtentums allmählich verloren, was mit der Personalpolitik der Zentralstellen in Verbindung gebracht und von den an einem klaglosen Funktionieren der Staatsmaschinerie in dem multinationalen Staat Interessierten heftig beklagt wurde[42].

Mit dem oben erwähnten Hinweis des galizischen Statthalters, daß der für die Wiener Zentrale vorgesehene Beamte «das Vertrauen des Landes» besitzen müsse, ist noch ein zweites gemeint: nämlich, daß der Beamte zwar nicht das Vertrauen des gesamten Landes und aller Landesbewohner – vor allem nicht der Ruthenen, der zweiten im Lande wohnenden Nationalität[43] – genießen müsse, wohl aber das der herrschenden Kreise, und das waren damals und noch viele Jahrzehnte lang in Galizien die Konservativen. Rein fachliche Qualität allein war nicht ausschlaggebend, es mußte die «politische Chemie» stimmen, und zwar auf beiden Seiten, wollte auch die Zentralregierung hoffen, mittels des betreffenden Beamten im Sinne ihrer eigenen Vorstellungen wirken zu können. Die Regierung hat des öfteren, nicht nur in Galizien, in ihren Personalentscheidungen diesem Gedankengang entsprochen. Darüber hinaus weist der Hinweis des galizischen Statthalters in Richtung einer anderen Entwicklung, die von der Zentralregierung jedoch kategorisch zurückgewiesen wurde: die Beschneidung des freien kaiserlichen

[41] A. BUCZYNSKI, *Der dalmatinische Landtag*, in H. RUMPLER - P. URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Bd. 7/2: *Verfassung und Parlamentarismus. Die regionalen Repräsentativkörperschaften*, Wien 2000, S. 1951-1989, hier S. 1985; G. SCHÖDL, *Kroatische Nationalpolitik und 'Jugoslavenstvo'. Studien zu nationaler Integration und regionaler Politik in Kroatien – Dalmatien am Beginn des 20. Jahrhunderts* (Südosteuropäische Arbeiten, 89), München 1990, S. 305-309.

[42] K. MEGNER, *Beamte*, S. 250 f.; E. GRAF KIELMANSEGG, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 171, 349 ff. Kielmansegg beklagte, daß die Beamten in den Ministerien «nur noch den grünen Tisch kannten und keine Erfahrung in der Exekutive besaßen sowie jeden Kontakt mit der Bevölkerung verloren hatten». Das Übel würde noch dadurch verstärkt, daß es kaum möglich sei, diese «Vorzimmerbürokraten» wieder in untergeordnete Dienststellen rückzuversetzen.

[43] Nicht ohne Grund beklagte der ruthenische Abgeordnete Dnistriański in der großen Debatte des Jahres 1912 über die Dienstpragmatik das anteilmäßige Ungleichgewicht zwischen polnischen und ruthenischen Beamten in Galizien: «'Politische Ämter' sind für Ruthenen, welche ihrer Nation treu bleiben wollen, nahezu unzugänglich. Politische Ämter machen schon heute durch das System der strengsten Disziplin und des strengsten Gehorsams aus den Beamten blinde Werkzeuge des herrschenden antiruthenischen Regimes in Galizien» – *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 81. Sitzung am 21. Mai 1912, S. 3920 (Abg. Dnistriański).

Ernennungsrechts (sprich: des Rechts der Regierung) der Statthalter und anderer höchster Beamter durch die Bestätigung der Ernannten seitens der Parlamente.

Eine 'rechtliche' Fixierung der Mitbestimmung der Parteien und Nationen bei der Auswahl der höchsten Staatsbeamten, die das gesamte politische System verändert hätte, war natürlich Anathema in den Augen der Krone und der kaiserlichen Regierung. Aber selbstverständlich hatten diese Gruppierungen eine Reihe 'informeller' Möglichkeiten der Einflußnahme, sowohl bei der Ernennung als auch bei der Abberufung von Statthaltern. Kein einziger galizischer Statthalter ist nach 1868 ohne vorherige Konsultation mit dem Polenklub ernannt worden. Noch 1912 formulierte der galizische Statthalter Bobrzyński, an sich ein Exponent einer «austropolnischen» Orientierung: «Ich fühle mich dem Landtage politisch und moralisch verpflichtet ... Damit ich die Bestrebungen und Bedürfnisse des Landes vor der Zentralregierung wirksam darstellen kann, bedarf ich der Unterstützung und des Vertrauens des Landes und seiner legalen Vertretung»[44]. Als im Frühjahr 1913 der sogenannten «Statthalterblock» im Landtag in die Minderheit geriet und der Statthalter dieses Vertrauen nicht mehr besaß, trat Bobrzyński zurück[45].

Galizien war, wenn auch das Problembewußtsein in dieser Frage dort sehr ausgeprägt war, kein Einzelfall. Einige Beispiele aus dem Verwaltungsbezirk der Statthalterei Tirol-Vorarlberg sollen das Gesagte untermauern. Wie bekannt, ist die Frage einer Autonomie für Welschtirol durch viele Jahrzehnte, wenn auch letztlich erfolglos, verhandelt worden. 1900/1901 schien eine Lösung in greifbare Nähe gerückt, ein Kompromiß zwischen Italienern und Deutschen möglich. Der Statthalter Franz Graf Merveldt war jedoch ein entschiedener Gegner der italienischen Vorstellungen. Da dem damaligen Ministerpräsidenten Ernest von Koerber aus «übergeordneten Interessen» an einer Einigung mit den italienischen Parteien lag, entsprach er ihrem Wunsch, den Statthalter Merveldt von seinem Posten abzuberufen, was diesen so sehr erzürnte, daß er in dem formellen Rücktrittsschreiben nicht nur um die Enthebung vom Amt des Statthalters bat, sondern um die gänzliche Entlassung aus dem Staatsdienst. Seinen

[44] Zitiert nach S. GRODZISKI, *Der Landtag des Königreiches Galizien und Lodomerien*, in H. RUMPLER - P. URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Bd. 7/2: *Verfassung und Parlamentarismus*, S. 2131-2169, hier S. 2146 f.

[45] H. BINDER, *Galizien in Wien. Parteien, Wahlen, Fraktionen und Abgeordnete im Übergang zur Massenpolitik* (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, 29), Wien 2005, S. 61 ff.

beiden Nachfolgern im Amt, Erwin Freiherr von Schwartzenau und Markus Freiherr von Spiegelfeld, erging es nicht viel besser. Schwartzenau hatte sich die Feindschaft der Deutschnationalen zugezogen, Spiegelfeld die der Christlichsozialen und des Trienter Fürstbischofs Endrici. In beiden Fällen führte die Gegnerschaft der jeweiligen politischen Gruppen zu einem Wechsel an der Spitze der staatlichen Verwaltung im Land[46].

Daß solche Abberufungen nicht immer das Karriereende bedeuten mußten, zeigt das Beispiel Schwartzenaus (er trat in den Verwaltungsgerichtshof über, wurde schließlich dessen Präsident, spielte eine große Rolle bei der «Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform» und übte 1916 kurzfristig das Amt des Innenministers aus[47]), aber auch das des Krainer Landespräsidenten Victor Freiherr von Hein. Dieser war in die Schußlinie der slowenischen Katholisch-Konservativen gekommen, die ihm aus verschiedensten Gründen das Leben schwer machten. In dem vom Innenminister formulierten Antrag auf Enthebung Heins von seinem Posten liest sich das so: Wenn Hein

«in letzter Zeit nicht immer den erwünschten Erfolg aufzuweisen vermochte, so ist dies darauf zurückzuführen, daß einzelne in dem ihm unterstellten Verwaltungsgebiete einflußreiche Politiker der conservativen slowenischen Parteirichtung eine gegen seine Person gerichtete, sachlich nicht begründete Agitation entfalteten, um ihm Schwierigkeiten zu bereiten und das Vertrauen eines großen Teils der Bevölkerung zu entziehen».

Da Heins Stellung im Land unhaltbar geworden war, sollte er aus Krain abberufen werden, jedoch erhielt er gleichzeitig mit der Abberufung die Beförderung auf eine Sektionschefstelle im Ministerium des Innern und einen kaiserlichen Orden, damit «jede abträgliche Deutung seiner Enthebung von dem solange selbständig bekleideten Posten hintangehalten würde»[48]. Als Hein 4 Jahre später altersbedingt in Pension ging, würdigte ihn der damalige Innenminister als «eine Zierde der Beamtenschaft». Auf die Zeit in Krain eingehend, bescheinigte ihm der Minister, daß ihm

«wegen seines offenen mannhaften Auftretens und seiner streng gerechten, dabei aber stets taktvollen Amtsführung in weiten Kreisen der Bevölkerung volles Vertrauen, warme Sympathie und aufrichtige Wertschätzung entgegengebracht [wurde] ... Als Vertreter der Regierung im Landtage verstand er es ungeachtet der bedeutenden Schwierigkeiten, die

[46] A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913* (Schlern-Schriften, 117), Innsbruck 1954, S. 169 ff., 203, 230 ff.

[47] Zu Schwartzenau siehe *Österreichisches Biographisches Lexikon*, 55. Lieferung, 2001, S. 12.

[48] AVA, *MdI*, Präs 4, SektionsChef (1900-1918), Karton 1363, Zl. 6255/1905, Au. Vortrag Bylandt-Rheidt vom 23. September 1905.

sich aus dem Verhältnis der politischen und nationalen Parteien zueinander ergaben, die ihm übertragenen heikligen Aufgaben jederzeit in vorzüglicher Weise zu lösen und die Intentionen der Regierung erfolgreich zur Geltung zu bringen»[49].

Es kommt eben immer auf den Blickwinkel an.

Doch waren für personelle Wechsel nicht immer Einflüsse «von außen», von Parteien oder Nationen, maßgebend. Trotz der oben erwähnten prinzipiellen weltanschaulichen Einheitlichkeit der hohen Beamtenschaft und der in der Regel aus ihnen hervorgegangenen Minister konnte es vorkommen, daß Regierung und Beamte in bestimmten Fragen unterschiedlicher Anschauung waren. In solchen Fällen scheute sich die Regierung nicht, hart durchzugreifen.

Erscholl am Beginn der von den Liberalen getragenen konstitutionellen Ära der Ruf «nach Purification des Beamtenstandes von rückschrittlichen Elementen»[50], so war es beim ersten innenpolitischen Richtungswechsel der konservative Regierungschef Richard Graf Belcredi, der den Beamten in seinem ersten Rundschreiben einschärfte, es könne «weder eine liberale, noch eine illiberale, sondern nur eine solche Handhabung des Gesetzes als die richtige anerkannt werden, welche dem Geiste und dem Wortlaute der gesetzlichen Normen entspricht»[51]. In dieselbe Kerbe schlug, nach einer neuerlichen Phase einer liberalen Regierung, die überdies durch die Schaffung der Staatsgrundgesetze einen beachtlichen Schub in Richtung liberaler Ausgestaltung des Staatswesens erfahren hatte, Graf Hohenwart, der seine Landeschefs darauf aufmerksam machte, daß er «mit der größten Strenge gegen diejenigen seiner Beamten vorgehen werde, die hinsichtlich ihrer Pflichten zurückbleiben oder gar dieselbe absichtlich bei Seite setzen sollten»[52] – ein mehr als deutlicher Seitenhieb auf eine befürchtete «passive Resistenz» der Beamtenschaft. 1895 wurden aus konkretem Anlaß vom damaligen Kurzzeit-Ministerpräsidenten (und langjährigen niederösterreichischen Statthalter) Kielmansegg wieder Erlässe herausgegeben, in denen den Beamten ihre Unparteilichkeit, die Wahrung des Amtsgeheimnisses und die Unterlassung öffentlicher Kritik an den

[49] AVA, *MdI*, Präs 4, SektionsChef (1900-1918), Karton 1363, Zl. 4611/1909, Au. Vortrag Haerdtl vom 1. April 1909.

[50] Zitiert nach K. MEGNER, *Beamte*, S. 209.

[51] Zitiert nach A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913*, S. 71.

[52] AVA, *MdI*, Präs 4 Minister (1870, 1871), Karton 102, Zl. 639/1871, Hohenwart an alle Landeschefs vom 8. Februar 1871.

Maßnahmen der Regierung ans Herz gelegt wurden[53]. Anfang 1900 bekräftigte der neu ins Amt tretende Ministerpräsident Ernest von Koerber diese Maximen, wenn er in seinem «Hirtenbrief» an die Beamten schrieb: «Im Interesse einer unparteiischen Verwaltung muß ich nachdrücklich begehren, daß kein Beamter bei der Vollziehung seiner amtlichen Obliegenheiten seine politische Gesinnung irgendwie hervorkehre». Wohl aber schärfte er seinen Beamten ein, für die Bevölkerung dazusein (und nicht umgekehrt): es gehöre zu den Verpflichtungen der Beamten, nicht nur den regelmäßigen Dienst zu versehen, sondern «offenen Auges die Bedürfnisse der Bevölkerung wahrzunehmen und überall dort die Initiative zu ergreifen, wo sie von ihrer Intervention einen nützlichen Erfolg mit Grund erwarten können». Ausdrücklich war die gesamte Bevölkerung und nicht irgendein Teilsegment angesprochen[54]. Und als 1912 die Erlassung einer Dienstpragmatik im Parlament debattiert wurde, meinte der damalige Innenminister Heinold:

«Wenn man einen exakt funktionierenden Verwaltungsapparat haben will, dann kann nicht die Freiheit des Willens des einzelnen Staatsorganes als das leitende Prinzip des Staatsdienstverhältnisses erklärt werden, es muß vielmehr die Unterordnung des Willens des Einzelnen unter den Willen der verantwortlichen Stelle als Grundsatz gelten».

Der Minister verband mit dem Abschluß der Dienstpragmatik die Hoffnung, daß durch sie der «Irrlehre entgegengetreten werde», daß «im modernen Staat der Beamte nicht mehr dem Staate, sondern dem Volke zu dienen habe»[55]. Manche Politiker sekundierten dem Minister, wenn sie meinten: «Die Regierung muß die Staatsbeamten unbedingt fest in der Hand haben ... Es ist ganz unmöglich, den Staatsangestellten die freie Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte [es ging primär um das Koalitionsrecht und das Streikrecht, P.U.] zuzugestehen»[56]. Schützenhilfe

[53] E. Graf Kielmansegg, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 47 f.; K. Megner, *Beamte*, S. 213.

[54] AVA, *MdI*, Präs 4 Minister (1900-1906), Karton 1360, Zl. 376/1900, Koerber an alle Landeschefs vom 20. Jännner 1900. Zu Koerber siehe zuletzt F. Lindström, *Ernest von Koerber and the Austrian State Idea: A Reinterpretation of the Koerber Plan (1900-1904)*, in «Austrian History Yearbook», 35, 2004, S. 143-184; A. Ableitinger, *Ernest von Koerber und das Verfassungsproblem im Jahre 1900* (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, 12), Wien - Köln - Graz 1973.

[55] *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 82. Sitzung am 22. Mai 1912, S. 3941 f. (Minister Heinold).

[56] Die Meinung des christlichsozialen Politikers und Generals Guggenberg vom Abg. Glöckel zitiert bei *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 87. Sitzung am 4. Juni 1912, S. 4133.

bekamen sie auch aus den Reihen der Hochbürokratie, Rudolf Sieghart bemerkte etwa im Herrenhaus, bezogen auf das Beamtendienstrecht:

«Ein Rechtsverhältnis eigner Art liegt da vor, in keiner Weise vergleichbar mit den durch freien Vertrag begründeten Arbeits- und Lohnverhältnissen, ... ein den ganzen Menschen und das ganze Leben umfassendes sittliches und Treueverhältnis, das eben auch eine besondere Treue und Gehorsamspflicht begründet. Der Mann, der freiwillig eine staatliche Funktion übernommen hat, darf sich selbst logischerweise niemals wider den Staat stellen. Damit sind auch die Grenzen für die Koalitionsfähigkeit und für das Koalitionsrecht der staatlichen Angestellten gegeben»[57].

Andere wiederum sahen in einer solchen Beschränkung die große Gefahr:

«Die Regierung will aus den Staatsangestellten eine politische Leibgarde machen. Sie will haben, daß ... [die Beamten] auf alle Fälle nicht die Politik des Staates, sondern der jeweiligen Regierung unterstützen sollen. Wir hingegen wollen, daß die Staatsangestellten vor Launen und vor zufälligen Regierungsmehrheiten geschützt sind»[58].

Welche Möglichkeiten aber hatte die Regierung, gegen vermeintlich oder tatsächlich unbotmäßige Beamte vorzugehen? Sieht man von finanziellen Retorsionen ab, waren es vor allem zwei Maßnahmen: die Versetzung an einen anderen Dienstort und die – trotz der faktisch gegebenen Unkündbarkeit – Überstellung in den zeitweiligen oder dauernden Ruhestand. Beide Maßnahmen wurden von den Regierungen angewandt, beide stießen auf heftigen Widerstand der Beamtenschaft und ihrer Standesvertreter. Im Zuge der Verhandlungen über die Dienstpragmatik – Verhandlungen, die sich über Jahrzehnte erstreckten – konzedierten in einem parlamentarischen Bericht aus dem Jahr 1874 die Abgeordneten, daß ein genereller «Schutz gegen unmotivirte Pensionirung ... nach der Natur der Sache nicht gegeben werden kann», doch sollte ein angemessenes Verfahren die Rechte der Beamten schützen. Man kam den Vorstellungen der Regierung sogar noch einen wesentlichen Schritt entgegen und wollte auf ein derartiges Verfahren unter Beteiligung von Beamtenvertretern verzichten bei Beamten, «bei welchen die politische Parteistellung eine Rolle spielt». In diesen Fällen sollten die Beamten «gegen Gewährung eines Wartegeldes in zeitweiligen Ruhestand versetzt» werden können[59]. Man gestand also durchaus zu, daß Beamte unter gewissen Umständen

[57] Zitiert nach R. SIEGHART, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht*, S. 185.

[58] *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 87. Sitzung am 4. Juni 1912, S. 4125 f.

[59] *Sten. Prot. Abg.haus*, VIII. Session (1874), 446 der Beilagen, sowie AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 464/1874, Materialien zur Interpellation des Abg. Promber vom 23. Jänner 1874.

an die wechselnden politischen Konjunkturen gebunden sein konnten, doch sollte ihnen daraus kein großer materieller Nachteil erwachsen.

Demgegenüber wollte die Regierung auf keines der Argumente der Beamtenvertreter eingehen. Der im Ministerium des Innern mit der Materie betraute Ministerialrat Breisky machte 1876 im Zusammenhang mit einer neuerlichen Interpellation im Abgeordnetenhaus unzweideutig klar, daß die Regierung ein Einspruchsrecht der Beamten bei Versetzung gegen ihren Willen für «ganz undurchführbar» hielt, weil sie die Manövrierfähigkeit der Regierung einschränke[60]. Und zwar ganz unabhängig davon, welcher parlamentarisch-parteipolitischen Kombination die jeweilige Regierung näher stand. Beispiele für die Anschauung der Regierung, daß Versetzungen in ihrem freien Ermessen lägen[61], aber auch für politisch motivierte Versetzungen lassen sich zur Genüge finden. Erst 1895 gestand Badeni im Zug der Debatten um den «Kielmansegg-Erlaß» zu, daß Vorschriften zur Disziplinarbehandlung der Beamten in den Kompetenzbereich der Legislative gehörten und kündigte an, daß er dem Reichsrat einen entsprechenden Gesetzentwurf zuleiten werde, doch dauerte es bis 1910, bis die erste Lesung im Abgeordnetenhaus stattfand[62].

In einer parlamentarischen Interpellation erhob der Abgeordnete Heilsberg im Dezember 1881 den Vorwurf, daß «Zeitungen einzelner Parteien und Fraktionen» an die Regierung Aufforderungen gerichtet hätten, gegen bestimmte Beamte «Maßregeln» zu ergreifen, sprich sie zu versetzen, und daß die Regierung kurz darauf diesen Aufforderungen entsprochen hätte, «obwohl es hierfür keine dienstlichen, die Executive rechtfertigende Ursachen gab und auch kaum versucht wurde, mit einigem Ernst solche anzuführen». Im besonderen verwies er auf den Fall des Dr. Julius Fraenzel Ritter von Vesteneck, eines prononcierten Deutschliberalen, der «nur infolge der offenkundigen Verhetzungen zuerst aus Krain entfernt und nach Graz versetzt wurde». Da er sein Abgeordnetenmandat im Krainer Landtag jedoch nicht zurücklegte, wurde er nur wenige Wochen später neuerlich versetzt, diesmal nach Deutsch-Landsberg, einer ziemlich unbedeutenden Bezirkshauptmannschaft[63].

[60] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 4103/1876, Breisky an Finanzministerium vom 26. Oktober 1876.

[61] W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 321; siehe auch *Sten. Prot. Abg.haus*, XXI. Session, 81. Sitzung am 21. Mai 1912, S. 3905 (Abg. Konečný).

[62] K. MEGNER, *Beamte*, S. 139.

[63] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1881-85, 1888, 1889, 1891, 1892), Karton 87, Zl. 6647/1881, Präsident des Abgeordnetenhauses an Taaffe vom 5. Dezember 1880.

Ähnliches widerfuhr dem Bezirkshauptmann von Spalato (Split), Emil Franz, dem vorgeworfen wurde, einseitig die autonomistische Partei des Bürgermeisters von Spalato, Antonio Bajamonti, zu unterstützten. Er zog sich den Unwillen der – im übrigen Lande bereits klar dominierenden – dalmatinischen Nationalpartei zu, die aus generellen politischen Erwägungen (nach dem Verlust Venetiens 1866 sah Wien keinen Grund mehr für eine bevorzugte Behandlung der noch im österreichischen Staatsverband verbliebenen Italiener) im Statthalter und in der Regierung eine starke Stütze fand. Auch Franz wurde versetzt, und zwar gleich in ein anderes Kronland, in die Steiermark, wo im Rahmen des für jedes Land gesondert bestehenden Personalstandes einige Zeit hindurch kein adäquater Posten für ihn frei war, sodaß Franz eine gewisse Einbuße seiner Einkünfte in Kauf nehmen mußte[64].

Freilich hatten die Interventionen von Abgeordneten nicht immer den von ihnen erwünschten Erfolg. Ein oberösterreichischer Reichsratsabgeordneter wandte sich 1883, also zur Zeit der konservativen Regierung Taaffe, an einen ihm bekannten Minister mit der Aufforderung, «den Steuereinnehmer Ladenbauer von Peuerbach in Oberösterreich auf einen anderen Posten, wo dessen politische Agitation gegen die conservative Partei weniger schädlich sein würde, zu versetzen». Die behördlichen Nachforschungen ergaben, daß der Steuereinnehmer ohnehin ein strammer Parteigänger der Konservativen war, er bei der Bevölkerung sehr angesehen war und es sich bei der Angelegenheit «um eine aus privaten Gründen erfolgte Schmutzkampagne» handle[65].

Auch die Spitzen des Verwaltungsapparates blieben von politischen Sanktionen bisweilen nicht verschont. 1865 kritisierte der vorarlbergische Landtag, der damals liberal (und damit auch zentralistisch) dominiert war, die von der eher föderalistisch orientierten Regierung Belcredi verfügte Sistierung der Reichsvertretung. Weil der Vorsitzende des Landtages, der Abgeordnete Sebastian Froschauer, der von Beruf ein hochrangiger Beamter bei der Innsbrucker Statthalterei war, dieser Kritik nicht entgegentrat, wurde er mit gekürzten Bezügen zwangspensioniert. Als sich ein Jahr später der innenpolitische Wind drehte und die Liberalen wieder an

[64] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1870-1872), Karton 85, Z. 728/1872, Rodich an MdI vom 6. Februar 1872.

[65] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1881-85, 1888, 1889, 1891, 1892), Karton 87, Zl. 2096/1883, Finanzministerium an Ministerium des Innern vom 17. April 1883, Zl. 2363/1883, oberösterr. Statthalter an Ministerium des Innern vom 29. April 1883.

der Regierung waren, wurde Froschauer rehabilitiert[66]. Selbst Statthalter waren vor Repressalien nicht gefeit, wenn sie sich offen gegen die Linie der Regierung stellten. Im Jahr 1870 war erneut für einige Monate eine föderalistisch-konservative Regierung am Ruder. Die Landeschefs von Tirol-Vorarlberg, Josef Freiherr von Lasser (immerhin ein gewesener und auch zukünftiger Minister), der Statthalter von Mähren, Adolf Freiherr von Poche, und der schlesische Landeschef Hermann Freiherr von Pillersdorff stimmten nun im Zuge der Konstituierung des Reichsrates, dem sie unbeschadet ihrer beamteten Stellung als gewählte Abgeordnete angehörten, gegen die Regierung und fügten ihr damit eine peinliche Abstimmungsniederlage zu. Binnen Stunden wurden alle drei in einer Ministerratssitzung unter dem Vorsitz des Kaisers persönlich ihrer Ämter enthoben[67].

Auch später kamen Amtsenthebungen aus politischen Gründen immer wieder vor. Ministerpräsident Taaffe hat in einem Vortrag an den Kaiser anläßlich der Auswechselung von 3 Statthaltern die Gründe für die Neubesetzung der administrativen Spitzenposten ziemlich deutlich angesprochen: «Die politischen Verhältnisse der Gegenwart, die Nothwendigkeit einer gerechten und unpartheiischen, aber auch wachsamen und energischen Handhabung der Regierungsgewalt, und die Sorge für eine entsprechende, mit der nöthigen Autorität ausgerüstete Vertretung der Regierung in den einzelnen Landtagen» machten diese Veränderungen nötig[68], offenbar, weil man der mehrheitlich liberal gesinnten Beamtenschaft nicht zutraute, den Intentionen der Regierung vollinhaltlich zu folgen.

Auch Statthalter, deren Anschauungen mit denen der Regierung in der Regel bestens harmonisierten und die sich darüber hinaus allgemeiner Wertschätzung bei allen Parteien des Landes erfreuten, wie der Tiroler Statthalter Bohuslav Ritter von Widmann, mußten ihren Platz räumen, wenn die Regierung einen momentanen Schwenk in ihrer Politik vor-

[66] W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 316; A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913*, S. 72; B. BILGERI, *Geschichte* Vorarlbergs, Bd. 4: *Zwischen Absolutismus und halber Autonomie*, Wien - Köln - Graz 1982, S. 364.

[67] A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913*, S. 105; W. GOLDINGER, *Autoritäre Züge der Verwaltung im Verfassungsstaat*, in L. HOLOTÍK - A. VANTUCH (Hrsg.), *Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867*, Bratislava 1971, S. 315-323, hier S. 319.

[68] AVA, *MdI*, Präs 4 in genere (1873-77, 1879, 1880), Karton 86, Zl. 1357/1880, Au. Vortrag Taaffe vom 16. März 1880.

nahm[69]. Wieder war es die Autonomiefrage, die für die Ablöse Widmanns ausschlaggebend war.

Allerdings gab es auch Fälle von Amtsenthebungen, die erfolgten, weil die Regierung mit der Amtsführung der jeweiligen Beamten nicht zufrieden war und ihnen mangelnde Durchschlagskraft bzw. dienstliches Versagen vorwarf. Dazu zählt die Ablöse des böhmischen Statthalters Feldmarschalleutnant Alfred Freiherr von Kraus, der den Aufstieg der jungtschechischen Partei völlig falsch eingeschätzt hatte und der deshalb nach den Landtagswahlen von 1889, die den Jungtschechen den ersten Durchbruch bescherten, von seinem Posten abberufen wurde, ohne daß er eine andere öffentliche Funktion erhielt[70]. Weniger politische denn disziplinäre Gründe hatte die vorzeitige Pensionierung des Friedrich Karminski, der im Handelsministerium tätig war und das Büro des Industrierates leitete. Daneben war er auch publizistisch tätig und verstrickte sich dabei in Pressepolemiken gegen das Finanzministerium, weshalb er ohne Disziplinarverfahren in den Ruhestand versetzt wurde[71].

In den Zentralstellen kam es gelegentlich ebenfalls zu parteipolitisch motivierten oder auch aus persönlichen Motiven entspringenden Veränderungen. Finanzminister Dunajewski versetzte den ersten Fachmann des direkten Steuerwesens im Ministerium zur Prager Finanzlandesdirektion, angeblich «weil er dem Minister bei der Durchführung der Grundsteuerreform in Galizien – der Heimat Dunajewskis – unbequem war». Im Ministerium für Kultus und Unterricht wurde Sektionschef Karl Freiherr von Lemayer, einer der Architekten der liberalen kirchenpolitischen Gesetzgebung der späten sechzigen und siebziger Jahre, 1881 seines Postens enthoben. Die liberalen Kritiker dieser Maßnahme argwöhnten, dies sei deshalb geschehen, weil sich Lemayer den Plänen zur Schaffung einer tschechischen Universität in Prag – einer Forderung einer der im sogenannten «Eisernen Ring» zusammengeschlossenen Parteien, die die neue Regierung stützten – widersetzt habe. Und außerdem glaubte man Grund zur Annahme zu haben, daß die neue, konservativer orientierte Regierung keinen Mann

[69] A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913*, S. 146; R. SCHOBER, *Der Tiroler Landtag*, in H. RUMPLER - P. URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Bd. 7/2: *Verfassung und Parlamentarismus. Die regionalen Repräsentativkörperschaften*, Wien 2000, S. 1821-1854, hier S. 1844 f.

[70] O. URBAN, *Die tschechische Gesellschaft 1848 bis 1918* (Anton Gindely Reihe zur Geschichte der Donaumonarchie und Mitteleuropas, 2), Wien - Köln - Weimar 1994, S. 570 f.; E. GRAF KIELMANSEGG, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 219, 273 f.

[71] W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 323.

mit einer derart dezidiert liberalen allgemeinen Weltanschauung an den Schalthebeln der Macht in der Kultus- und Unterrichtsverwaltung sehen wollte[72].

Im Ministerium des Innern verzichtete 1895 Ministerpräsident und Innenminister Badeni auf die Dienste des langjährigen Sektionschefs Ferdinand Freiherr Erb von Rudtorffer, mit dem der Ministerpräsident schon seit seiner Zeit als den Wünschen und Anforderungen des Wiener Ministeriums wenig zugänglicher galizischer Statthalter in Konfrontation stand[73], und 1910 befürwortete Innenminister Bienerth das – offensichtlich vom Minister bestellte – Rücktrittsgesuch (das stets gesundheitliche Gründe für den Rücktrittswunsch anzugeben hatte) eines seiner Sektionschefs mit dem Hinweis, daß es «aus dienstlichen Rücksichten nicht thunlich erschiene, einen kränklichen Beamten mit verminderter Leistungsfähigkeit weiterhin im aktiven Dienst zu halten»[74], die Standardformulierung, wenn man einen bestimmten Posten für jemanden anderen freimachen wollte. Auffallend ist, daß viele, die auf Grund eines amtsärztlichen Zeugnisses pensioniert wurden, ein recht hohes Alter erreichten[75]: von den hier Erwähnten seien bloß Baron Widmann genannt, der nach seiner Tätigkeit als Tiroler Statthalter einige Zeit lang Reichsratsabgeordneter für die Stadt Bozen war und erst 20 Jahre nach seinem Rücktritt im 76. Lebensjahr verstarb. Beinahe ebenso alt wurde Graf Merveldt, der 15 Jahre lang im Ruhestand lebte, freilich nicht ganz aus dem öffentlichen Leben ausgeschieden war (wie er es in seinem Rücktrittsschreiben angekündigt hatte), denn Ministerpräsident Koerber ließ ihn postwendend ins Herrenhaus berufen[76]. Auch andere mißliebig gewordene Beamte schob man auf ein Nebengeleis ab, sei es, indem man ihnen eine «Ehrenstelle» zuwies (wie etwa eine Position beim Obersten Rechnungshof) oder ihnen ein Amt

[72] E. PLENER, *Erinnerungen II: Parlamentarische Tätigkeit 1873-1891*, Stuttgart - Leipzig 1921, S. 204.

[73] E. GRAF KIELMANSEGG, *Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker*, S. 265. Trotz der ihm seitens Badenis zuteil gewordenen Kränkung ermahnte Erb in seinem Testament seine Söhne, nützliche Staatsbürger und gute Österreicher zu werden. Sollten sie von diesem Pfad abweichen, würde sie sein Fluch noch aus dem Grabe treffen, W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 330.

[74] AVA, *MdI*, Präs 4 SektionsChef 1900-1918, Karton 1363, Zl. 2233/1910, Referentenentwurf vom 12. April 1910.

[75] W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 323 und 330.

[76] A. BUNDSMANN, *Die Landeschefs von Tirol und Vorarlberg in der Zeit von 1815-1913*, S. 146 f., 171 ff.

abseits jeglicher politischer Einflußnahme übertrug, wie z.B. in der Hoftheaterverwaltung[77]. Seit der Jahrhundertwende kamen Neubesetzungen der leitenden Be-amtenstellen in den Zentralstellen abseits des altersbedingten Wechsels in verstärktem Ausmaß vor, nicht nur – wie zuvor erwähnt – um partei- oder nationalpolitische Gruppen zufriedenzustellen, sondern durchaus auch aus sachlichen Erwägungen, etwa um neuanstehenden Sachfragen wie der Wahlreform oder dem böhmischen Ausgleich durch die Arbeitskraft und unter Umständen eine geänderte Herangehensweise neuer Männer einen neuen Schwung und neue Dynamik zu verleihen[78]. Für diese galt, mehr noch als für die vorangegangene Generation, daß Beamte «Diener des Staats» und nicht mehr «Diener eines Fürsten» (oder sonst einer Einzelperson) sein sollten.

Als Prototyp dieser neuen Beamtengeneration kann Sektionschef Rudolf Sieghart gelten, der Leiter des Präsidialbüros des Ministerratspräsidiums, den manche ob seines überragenden Einflusses auch als «Vizeministerpräsident» titulierten[79]. Diesen Einfluß verdankte er nicht zuletzt seinen guten Kontakten zur Presse und zu den Vertretern so gut wie aller parlamentarischen Fraktionen. Als nun Sieghart anläßlich des Regierungswechsels von Koerber zu Gautsch letzterem seinen Rücktritt anbot, antwortete dieser: «Davon kann gar keine Rede sein. Ihre Auffassung ist falsch, wir leben nicht auf dem Balkan oder in einer südamerikanischen Republik. Sie sind Beamter des Staats und nicht einer Person. Sie haben meinem Vorgänger sehr treu gedient, und ich ersuche Sie, dasselbe für mich zu tun»[80]. Sieghart blieb, obwohl sich der politische Grundzug des neuen Ministerpräsidenten (und auch des dritten, unter dem Sieghart später noch dienen sollte) von dem des früheren deutlich unterschied. Noch einmal blitzt in dieser Episode das altösterreichische Beamtenethos mit seiner starken Komponente der Pflichterfüllung gegenüber dem Ganzen auf, der Betonung des Staatswohls, des *bonum commune*, dem es zu dienen gelte, gegenüber dem Wohl einer partikularen Gruppe, und das bei einem Mann, der nicht zu Unrecht als «Politiker-Beamter» charakterisiert worden ist[81]. Dennoch wird man

[77] W. Goldinger, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 329.

[78] R. Sieghart, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht*, S. 45.

[79] A. Ableitinger, *Rudolf Sieghart (1866-1934) und seine Tätigkeit im Ministerratspräsidium*, S. 141.

[80] R. Sieghart, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht*, S. 76.

[81] A. Ableitinger, *Rudolf Sieghart (1866-1934) und seine Tätigkeit im Ministerratspräsidium*, S. 185, 269, 272.

ihn und andere nicht als «politische Beamte» bezeichnen können. Dem stets auf das in der Person des konstitutionellen Monarchen hypostasierten und theoretisch auf das Staatsganze fokussierten altösterreichischen Verwaltungssystem war der Begriff einer von unterschiedlichen Interessen geprägten Gesellschaft, die auch im Verwaltungsapparat entsprechende Berücksichtigung erfordert hätte, wesensfremd, auch wenn einzelne Aspekte der Verwaltungsrealität durchaus in die Richtung wiesen, den nun einmal bestehenden Verwaltungsorganismus, den man «gar nicht zu ändern brauchte», «mit einem anderen Geist zu erfüllen»[82].

[82] Joseph Unger im Herrenhaus des österreichischen Reichsrates am 15. Oktober 1886, zitiert nach W. GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918*, S. 316.

Top Officers in Governmental and Quasi-non-governmental Administrations

The Case of Belgium

by *Jean-Marie Yante*

Although the Civil Service has contained some reserved sectors, such as the Diplomatic Corps – a long-standing fief of the nobility[1] – the Belgian Administration as a whole has been, from a relatively early date, open to every layer of the population. A role of social springboard is even willingly attributed to it. Many self-made men, having started off in lowly jobs, have pulled themselves up to more elevated positions. This has been made possible by a certain disdain on the part of the moneyed classes with regard to the authorities and by belated university recruitment, albeit only for technical jobs (engineers, agronomists, etc). Direct access for university graduates to Class I positions was only generally instituted in 1937 and has not done away with the internal promotion of middle-ranking officials. Generally speaking, there is no discrimination between graduates and «clerical staff» for appointments to higher positions[2].

This presentation will successively focus on the recruitment modalities, and especially the modalities of promotion to higher positions, within the Belgian Civil Service. The politicization of the latter, analyzed from an evolutionary perspective, will quite naturally lead to underlining the weight of ministerial cabinets, «parallel administrations» for some, and above all places of recruitment and promotion of the administration's senior officials. The third part will be devoted to the «administrative feudalism» that is constituted, on the fringe of the centralized State Departments, by the public interest or semi-nationalized organizations (for which the Belgians have coined the word «parastatal»).

[1] M. DELSEMME, *Quelques aspects sociaux de la carrière diplomatique. Étude relative aux agents entrés dans les services extérieurs de la Belgique entre 1831 et 1850*, in N. CARCAN-CHANEL - M. DELSEMME, *Agents diplomatiques belges et étrangers aux XIXe et XXe siècles. Deux études économico-sociales*, Bruxelles 1968, pp. 7-63.

[2] A. MOLITOR, *L'administration dans la société belge*, Bruxelles 1958, pp. 6-7.

1. *The politicization of the administration: recruitment and promotion*

In 1834, Minister d'Huart reacted against the insistence of the people who were making staffing recommendations or who were the subject of them. A system of examinations per department, fairly rapidly instituted, was supposed to ensure more objective recruitment. But, after being ranked according to merit, candidates were selected according to their allegiance to the governing party. Political considerations also arose at the time of promotions. During the initial decades of Belgium's independence, a civil servant's fate, like that of a member of a ministerial cabinet, was in the minister's hands. At the end of the 19th century, however, it had become morally impossible to dismiss a civil servant for purely political reasons. On the other hand, attachment to a ministerial cabinet gave a «right» to a subsequent appointment or promotion, these appointments being an integral part of the alternating background of homogenous governments, be they Catholic or Liberal[3].

Department heads were attracted by membership in ministerial cabinets and sometimes carved out dazzling careers for themselves within them. The Royal Commissioner, Camu[4], tried to remedy the situation. The State Officials Statute (1937)[5], still in force today, entrusted an Independent Authority (the Permanent Recruitment Secretariat) with the selection of

[3] H. VAN HASSEL, *Le syndrome du cabinet dans une perspective historique*, in «Bulletin trimestriel du Ceédit Communal de Belgique», 42, 1988, 166, pp. 18-19. Concerning the politicization of the administration: J. VANDENDRIES, *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique*, in «Revue internationale des Sciences administratives», 24, 1958, pp. 512-522; L. MOULIN, *La politisation de l'administration*, in «Revue générale», 1970, 1, pp. 47-62; L. MOULIN, *La politisation de l'administration en Belgique et en France*, in «Res publica», 13, 1971, pp. 165-242; D. NORRENBERG, *L'administration centrale belge, outil déficient du pouvoir?*, in «Res publica», 14, 1972, pp. 745-757; L. MOULIN, *La politisation de l'administration (suite et fin)*, in «Res publica», 14, 1972, pp. 865-869; A. HONDEGHEM, *De loopbaan van de ambtenaar tussen droom en werkelijkheid* (Katholieke Universiteit Leuven. Faculteit der Sociale Wetenschappen. Departement Politieke Wetenschappen. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 8), Louvain 1990; É. GILLET, *La politisation de l'administration*, in C. WILWERTH et al. (eds), *L'administration en 7 questions. Actes de la journée d'études du 22 mars 1996*, Bruxelles 1996, pp. 139-159; J.-M. YANTE, *L'entourage administratif du pouvoir exécutif (XIXe-XXe siècles): le cas de la Belgique*, in J.C.N. RAADSCHELDERS - F. VAN DER MEER (eds), *L'entourage administratif du pouvoir exécutif / Administering the Summit* (Cahier d'Histoire de l'Administration, 5), Bruxelles 1998, pp. 77-96, especially pp. 88-91.

[4] About this economist and sociologist: *Louis Camu, 1905-1976*, Bruxelles 1977.

[5] *Pasinomie. Collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, series 6, 1937, 4, pp. 311-323.

candidates on a competitive basis. The officials were broken down into categories and could not move from one to another without being successful in another competition. A notification procedure was instituted and promotions occurred on merit[6].

Because of events, the statute was only applied on the morrow of World War II. It needed to put an end to arbitrary or partisan appointments, especially for senior officials. Also, the members of ministerial departments manifested a distinct distrust with regard to the administration put in place by their predecessors.

Politicization of the administration occurred at three levels. The first was the recruitment and/or promotion of civil servants on the basis of mainly or exclusively political criteria that is to say because of party and/or a trade union membership. The second consisted of the political actions of the civil servants within the Civil Service itself, and the third resided in the information that civil servants could provide for their parties and/or unions on projects being studied within the administration or the ministerial cabinet[7]. In whatever shape or form, politicization was widely denounced.

The proponents of politicization opposed to the merit system did not remain inactive at the recruitment level itself. Having been unable to checkmate the principle of competitive recruitment, they often endeavored to sidestep it by various different processes. The first of these was the unconscionable application of the Statute's famous Clause 18. Its wording was as follows:

«It shall be permissible for Us [the King], on the advice of Our Council of Ministers, to dispense from all or part of the conditions prescribed under this particular heading, by reasoned order, persons of high administrative, scientific, technical, or artistic value; such dispensation shall however only be granted when the appointment of persons who could benefit thereof is dictated by the needs of the service».

The aim of this provision was clear. It could be that a government might want, in the administration's very interest, to procure for itself the col-

[6] L. CAMU, *Le statut des agents de l'État. Premier rapport sur la Réforme administrative*, Bruxelles 1937; L. CAMU, *La réforme administrative en Belgique*, in «Revue internationale des Sciences administratives», 11, 1938, pp. 5-30 and 12, 1939, pp. 717-723; L. CAMU, *La réforme administrative*, in «Revue générale», 15 février 1939, pp. 164-181; A. MOLITOR, *Les avatars d'un statut*, in «Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives», series T, 1977/78, 2, pp. 1-23; A. MOLITOR, *Servir l'État. Trois expériences*, Louvain-la-Neuve 1989, pp. 15-57.

[7] L. MOULIN, *La politisation de l'administration*, p. 47.

laboration of a person of exceptional quality who did not meet all of the statutory conditions (age, for example) or for whom, on account of his or her selfsame qualities, it would be inappropriate to be obliged to submit to competition. The purpose of Clause 18 was to allow the King to incorporate such a person into an administrative career by dispensing him or her, in whole or in part, from the normal formalities.

This dispensation was going to be used, shortly after the war, for an entirely different purpose from the one for which it had been designed. It was used for systematically politicized recruitment. This massive application of Clause 18 engendered reaction. So, on March 12, 1948, its text was amended. The amendment made the procedure more rigorous, requiring among other things prior publication in the «Moniteur belge» (Official Gazette) of the government's intentions on the conferment of a job by means of Clause 18, and the opinion of various administrative authorities[8].

The second means by which competitive recruitment was sidestepped was the granting of tenure *en bloc*, after a few years of service, to temporary staff that had initially been appointed without a competition or even without an entrance examination, often by direct ministerial intervention. One would advocate length of service, the fact that if they had been unsatisfactory they would alredy have been gotten rid of, and the illogicality of making them sit tests in order to continue doing what they were already doing.

A third technique was used to avoid recruitment competitions. At the time of the creation of new administrations, certain jobs were made to bypass the statutory rules, especially those at the first level that involved direct recruitment from the outside[9].

As far as promotions were concerned, the notification techniques did not have the desired effect. The specialists of such techniques were of one mind in saying that all of them were imperfect, all the more so as they often tended to quantify the qualitative, and that they were only worth what the people that applied them were worth.

When it came to middle-ranking or leading jobs, the only counterweight to ministerial choice came from the Direction Council. This Council too had responded only imperfectly to the hopes that had been placed in

[8] *Pasinomie*, series 6, 1948, 15, pp. 137-139.

[9] A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles 1974, pp. 295-298.

it by the authors of the 1937 Statute. First, its opinions had never had either the weight or the moral authority that it had wanted to confer on them. Under the pressure of external factors, ministers frequently made decisions contrary to the Direction Council's advice. As a corollary, the politicization of these Councils themselves has been manifested in certain departments[10].

At the beginning of the Sixties, the plans of Minister Arthur Gilson sought to improve the quality of the departments' human potential, on the basis of better training and selection, but coming up against the resistance of the unions and the indifference of the powers that be, they were never actually implemented. In the course of the last quarter of the century, politicization remained the basis of many promotions, and, where the barrier of competition did not exist, the basis of many instances of recruitment or regularization. On the fringe of the prime minister's cabinet, a parliamentary committee drawn from the majority party was even created in order to share the vacant jobs within the administration, within the magistrature and within the running of the State's educational establishments. The setting up of the new regional and community administrations allowed many partisan appointments or first entries, none of which led to complaints to the Council of State followed by cancellations by that authority. Furthermore, sometimes for several years, subtle political balances kept important functions without incumbents, to the great detriment of the service and its users. The widespread practice of the «package deal» was the reason for this[11].

The idea was launched to place top civil servants, as a rigorously selected body, at the disposal of ministers. The latter would choose, in full knowledge of each one's political opinions, their aides for the key positions in the administration. As Aimé François and André Molitor wrote in 1987: «If the breeding ground from which the power to appoint holders of top jobs is to be drawn is composed of people of irrefutable competence, the malpractices of politicization will be harder to criticize»[12].

More recently, in 1996, Eric Gillet noted that «there were grounds for restoring the duality between the function of governing and that of administrating, of accepting the politicization of the former, and of excluding it

[10] *Ibidem*, p. 301.

[11] A. François - A. Molitor, *L'administration belge de 1970 à ce jour*, in «Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives», 1987, pp. 106 and 119.

[12] *Ibidem*, p. 120.

on principle from the latter, and for providing for what is called today the interface between the two. This interface could consist of top jobs, doubtlessly corresponding to those of general civil servants or to a wider category to be defined, for which a particular regime could be created because of the political complicity that has to exist between a minister and his or her administration. This regime would guarantee, by the elevated level and the evident competence of the holders of the jobs that they were not puppets whose strings merely had to be pulled from on high. Thus, an area would be defined where, within the body of civil servants, politics were acceptable, with assurance being given as to the necessary expertise of the civil servants holding those «politicized» positions[13].

2. *Ministerial cabinets: parallel administrations?*

Let us now turn to ministerial cabinets, a recommended even «mandatory» career passage, in any case, one frequently practiced by candidates for reasonably high administrative positions.

Cabinets, in their capacity as «administrative offices responsible for handling personal and confidential matters for the benefit of a minister», have existed since the country's independence in 1830 but, these days, many parliamentarians are civil servants at the same time, the administration is entirely devoted to the ministers and, consequently, cabinets – when they exist – are composed of only a handful of members. The years 1848 and 1857 were turning points. The first saw the voting of an act making it incompatible to exercise both a parliamentary and a civil service mandate. This resulted in the loss of valuable technicians for Parliament. In 1857, Unionist governments disappeared. For the constitution of the teams and the policies to be conducted, the King henceforth had to take account of the composition of Parliament, as political parties had been created. Cabinets filled out little by little. On the eve of the World War I, there were on average four official members per cabinet, with staff fluctuating between two and ten people. 92% of them were civil servants[14].

[13] É. GILLET, *La politisation de l'administration*, p. 158.

[14] H. VAN HASSEL *Le syndrome du cabinet*, pp. 14-16. Copious literature about the Ministerial Cabinets, among others: A. HENRY, *Les cabinets ministériels*, in «Questions commerciales et administratives», 11, 1937, pp. 171-178; A. HENRY, *Enquête sur la composition et le rôle des cabinets ministériels*, in «Revue internationale des Sciences administratives», 11, 1938, pp. 31-50; J.-Ch. SNOY, *Faut-il des cabinets ministériels?*, in «Revue générale belge», 98/10, 1962, pp. 1-14; J. SAROT, *Les cabinets ministériels*, in «Revue de l'administration et du

Immediately after the 1914-1918 War, when the government was faced with the gigantic task of reconstructing the country, the administration singularly lacked the means and the credibility, the staff and the senior officials. Alongside newly created institutions staffed by temporary personnel, cabinets made it possible for the needs of the hour to be confronted. Their headcount swelled. Although civil servants remained in the majority within them in the period between the wars (60%), there was a decisive decline in relation to the previous period and, in correlation, an opening to outside elements. This recruitment resulted both in increased politicization of those organs, within which parties and unions placed people, as well as the need, in order to resolve the economic crisis, to call upon specialists, mitigating the lack of graduate expertise at the administration's service[15].

The evolution of the political institutions also explains the development of the cabinet function. In periods of coalition governments, the influence of the Council of Ministers considerably increases and it is incumbent on the cabinets to conduct discussions prior to negotiations. The intervention of the State in an increasing and ever more varied number of sectors of the nation's social life in the absence of civil servants able to assume those new tasks necessarily leads to recourse to outside specialists. A difficult budgetary context prohibiting statutory recruitment accentuated the trend. In 1937, the Royal Commissioner for Administrative Reform, Louis Camu, formulated a number of reforms based on the distinction between politics and administration: «The administration examines matters from the technical and regulatory point of view: a cabinet studies them from the point of view of the repercussions that they could present for government action or for the orientation of the minister's activity». As cabinets frequently took the place of the administration for the expedition of affairs, he recommended a clear demarcation of their respective missions and responsibilities. The praised model is that of the Anglo-Saxon administration, of which Belgium however has neither the flexibility not the pragmatism because of its rigid legal form. After World War II, the headcount – official and unofficial – of the cabinets continued to grow. In 1952, Henri Matton (Audit Office) denounced «the discouragement

droit administratif de la Belgique», 109, 1967, pp. 245-251, 269-273; V. CRABBÉ, «Cabinets ministériels et organisation administrative», in «Revue de l'Institut de Sociologie», 1960, 3, pp. 531-555; D. NORRENBERG, *Cabinets ministériels en France et en Belgique*, in «Res publica», 14, 1972, pp. 465-474; H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Louvain, 1974; H. VAN HASSEL, *Le syndrome du cabinet*, pp. 11-35.

[15] H. VAN HASSEL, *Le syndrome du cabinet*, pp. 19-22.

that reigns among civil servants following the many major encroachments, by ministerial cabinets, on the attributions of the administration, from which the handling of crucial problems is being removed»[16].

The suppression of ministerial cabinets was proposed on several occasions[17]. Faced with a multiplication of demands, with the increased technicalities of many dossiers, with their internationalization, with the will, asserted or otherwise, to deal with as many questions as possible at the highest level, faced again with the hard-to-handle mass of information, general or specialist, the heads of the ministerial departments, frequently appointed with no concern for their own technical abilities, found the indispensable means for doing their jobs in the cabinets.

These organizations however fairly widely bypassed them, particularly in terms of the choice of aides. The central and local party authorities, the 'sister' political families (in the case of the Federal Government), the unions, and other pressure groups, all imposed their people on them. Encroachments on the administration's specific area of concern and dysfunctions multiplied. The loyalty of all the members of the cabinet, some moved by strictly personal ambitions and quick to desert a team that took too much time to fulfill them, remained problematic.

In the course of the very recent years, particularly in the context of the Copernic Reform (since 1999), there has been a tendency towards a revaluation of the Administrative Function, towards better co-operation between ministers and their teams and the administration's permanent senior civil servants, and towards a relative reduction of cabinet headcounts.

3. *Public interest or semi-nationalized organizations*[18]

As we have said, the creation of administrative organizations on the fringe of the State's centralized departments has enabled, at certain stages of their history in any event, the sidestepping of the statutory rules concerning the recruitment and promotion of State officials.

[16] *Ibidem*, pp. 22-23.

[17] Among others J.-Ch. SNOY, *Faut-il des cabinets ministériels?*

[18] Lastly S. CARNEL - V. PIRLOT, *Les parastataux. De la Belgique unitaire à la Belgique fédérale. Évolution et tendances récentes en matière de décentralisation,* in J.-M. YANTE - P.-A. TALLIER et al. (eds), *Des États dans l'État ? Autonomie administrative et services publics décentralisés en Europe. Actes du colloque de Bruxelles 16.X.2002* (Miscellanea archivistica. Studia, 169), Bruxelles 2007, pp. 189-219.

In the 19th and especially the 20th centuries, decentralized departments, normally with their own legal personality, were constituted at various levels of power in order to manage one or more particular public interests. Enjoying either financial and technical autonomy, or – in addition – organic autonomy, these organizations were justified in the eyes of their promoters by more flexible management, by their ability to associate the social or other players more directly, by greater independence *vis-à-vis* the supervisory bodies, by controlling the process of personnel appointments at the time of their creation, and so on and so forth. Indeed, for some, the system engendered the emergence, on the fringe of the State's centralized departments, of an «administrative feudalism» widely escaping ministerial responsibility and distancing itself from the central power in order to manage specific interests[19]. Institutions with a legal regime distinct from that of the State, designated by the Belgian neologism «parastatal», «are so diversified both in form and in content that it is difficult to come up with a definition of them that cannot give rise to controversy»[20].

The creation of public interest organizations was not at all frequent during the entire 19th century. A dozen or so can be counted before World War I, including the National Bank of Belgium[21]. Between the two wars, the sector developed under the impetus of growing state intervention in social and economic matters[22]. The movement experienced major new growth after 1944 in the fields of social security, housing, regional development, communications, and sea, air and rail transport[23]. The possibility of adapting the legal and administrative organization to the par-

[19] A. Molitor, *L'évolution de l'administration belge depuis 1945*, in «Res publica», 25, 1983, p. 668.

[20] W. Lambrechts, *L'univers des parastataux en Belgique*, in «Revue internationale des Sciences administratives», 45, 1979, p. 340.

[21] G. Janssens, *Repertorium van nationale openbare instellingen opgericht tussen 1830 en 1914. Wetgeving en werking tot 1985* (Miscellanea archivistica, 42), Bruxelles 1987.

[22] V. Pirlot, *Le «phénomène parastatal» pendant l'entre-deux-guerres*, in J.-M. Yante - P.-A. Tallier, in collaboration with S. Carnel - G. Coppieters - V. Pirlot (eds), *Les parastataux en Belgique au 20e siècle. Législations. Évolutions récentes / De parastatalen in België tijdens de 20ste eeuw. Wetgeving. Recente evoluties* (Miscellanea archivistica. Studia, 153), Bruxelles 2003, pp. 19-40.

[23] G. Coppieters, *Van laisser faire tot interventionisme. Synthese over de rol van parastatalen als wapen tegen de economische crisis*, in J.-M. Yante - P.-A. Tallier (eds), *Les parastataux en Belgique*, pp. 57-99.

ticular situations engendered a large variety of statutes[24]. In the Thirties, the political and administrative worlds were conscious of the danger of fragmenting the public administration and of ensuring efficient control of its activities[25]. The Act of March 16, 1954, occupied a particular place among the repeated interventions of the legislator. Applying initially to 49 organizations, it aimed at systematizing and unifying the supervisory procedures and bodies, restoring a certain administrative and financial unity of the State, tightening the budgetary and accounting disciplines, and intensifying the supervisory authority's control[26]. Four decades later, the Act of March 21, 1991, created a specific operational framework for autonomous public companies[27]. By the Royal Decree of June 3, 1997, a new regime was introduced for the public social security institutions[28].

The staffs find themselves, as the case may be, governed by a legal or regulatory statute comparable to that of the officials of the administration or the other State departments or bound by an employment contract enshrined in company law. As far as the civil servant managers are concerned, the executive power intervenes either to choose them, or, at the very least, to approve the choices made by the management bodies. The rest of the staff is, in general, appointed by the management body, plenary or curtailed, or by the civil servant manager him or herself[29].

In order to avoid excessive independence of the managers *vis-à-vis* the Government, some civil servant managers are only appointed on fixed-

[24] J. Le Brun, *Unité et diversité dans le droit de la décentralisation par services*, in «Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives», série T, 1978/79, 3, pp. 24-33.

[25] Among others M. Damar - P. Delaunois, *Les organismes d'intérêt public en Belgique* (Courrier hebdomadaire du CRISP, 1191-1192), Bruxelles 1988.

[26] V. Pirlot - J.-M. Yante, *La loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public. Genèse et élaboration de la «charte générale des parastataux»*, in J.-M. Yante - P.-A. Tallier (eds), *Les parastataux en Belgique*, pp. 41-56.

[27] D. Deom, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles 1990; D. Deom, *Évolutions et tendances récentes en matière d'entreprises publiques*, in J.-M. Yante - P.-A. Tallier (eds), *Les parastataux en Belgique*, pp. 101-118.

[28] P. Van der Vorst, *Les institutions publiques de sécurité sociale (parastataux sociaux) et la réforme de la Fonction publique belge. Modernisation – Responsabilisation. De Nora à Copernic*, in J.-M. Yante - P.-A. Tallier (eds), *Les parastataux en Belgique*, pp. 201-241.

[29] J.-M. Cadiat, *Les organismes para-étatiques et leur contrôle*, in «Bulletin de documentation» (Service d'études et de documentation du Ministère des Finances), 1986, 12, p. 124.

term contracts[30]. The trend is becoming increasingly generalized and, in the context of the Copernic reform, is extending to a number of Federal Public Administration Departments.

[30] *Ibidem*, p. 208.

The «Whitehall Model»

Ministers and Civil Servants in 20th Century Britain

by *Kevin Theakston*

1. *Introduction*

The refrain that «Britain is different» is probably heard from just about every British speaker at international academic conferences on public administration. It is a truism that systems of government have deep roots in each country's history, culture, system of law, and constitutional traditions. Basic underlying assumptions are often different. Even if the same words are used, they can have different meanings. In Britain, for instance, the terms «government» and «administration» slide together or are interchangeable, and the idea of the latter denoting an autonomous or independent sphere is quite alien[1]. The «unwritten» British constitution (in which taken-for-granted «conventions» are so important); the traditional unitary state (now becoming a more quasi-federal system, with devolution to Scotland and Wales); the central place of the Westminster Parliament and the Cabinet in organizing the control and accountability of government – all these are key influences on the shape, character, and role of the British civil service and in its day-to-day working. Fundamentally, Britain is different because throughout the 20th century it maintained a genuinely unpoliticized senior civil service – a system markedly different to that found in the USA or much of Europe, and one in which partisan political patronage had no role in filling senior civil service posts and in which, when a new party took office, there was no «clear out» or reshuffle at the top of the Whitehall bureaucracy. The pressures and strains now on the «Whitehall model» and on that expectation or convention of an unpoliticized civil service are one of the key themes of this paper.

[1] F.F. Ridley, *Political Neutrality in the British Civil Service: Sir Thomas More and Mr Clive Ponting v. Sir Robert Armstrong and the Vicar of Bray*, in B. Williams et al., *Politics, Ethics and Public Service*, London 1985, pp. 32, 36.

2. *The constitutional context*

The basic constitutional principles and features of the British civil service have been quite straightforward and remarkably stable since it took on its «modern» form following the great reforms of the mid-19th century Victorian era. The civil service has no constitutional personality or responsibility distinct or separate from that of the government of the day. It has traditionally been conceived of as a permanent, non-political, anonymous, and neutral body of career officials. Formally, civil servants are «servants of the Crown» but the powers of the Crown are exercised by government ministers and so that role has been understood to mean loyally assisting ministers in formulating their policies, carrying out decisions, and administering public services – for which ministers are responsible to Parliament and the public[2].

The civil service is thus the servant of the government, and does not have a wider responsibility to parliament, the public, the constitution, or «the state» (the latter being a hazy notion in Britain). «Crown service» means that ministers, and not civil servants, direct the policies of the state, define the «public interest» and decide what information should be made available to Parliament (that this might involve being «economical with the truth» is understood by senior officials). The *Civil Service Code*, introduced in 1996, underlined the duty of officials to act with «integrity, honesty, impartiality and objectivity» in their dealings with ministers and whichever party is in government. The Code also binds officials not to act in a way that is «illegal, improper, unethical or in breach of constitutional convention», and it provides an ultimate right for them to refer concerns or complaints under this heading to the independent Civil Service Commissioners[3]. Sometimes the argument is made in Britain that, independently of its day-to-day work for ministers, the civil service has or should have a role as a safeguard of or watchdog over the democratic process – that it should in some circumstances be a check on government, not its accomplice or tool. But this idea that the civil service is a sort of independent element in the British constitution is a dubious one. And it is at odds with Whitehall's traditional executive-minded culture and ethos – the belief that government has a right to govern – which remains

[2] *The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers* (Armstrong Memorandum), Cm 2627, London 1986.

[3] *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm 2748, London 1995, pp. 43-45.

strongly embedded[4]. It should also be pointed out that the British define «neutrality» and «impartiality» in a distinctive way. In terms of dealing with citizens at the point of implementing policies and delivering public services, the expectation is of unbiased, fair, disinterested behavior, not favoring one more than another – the dictionary definitions. But at the senior levels of the system, which deal with ministers and political and policy-making issues, the expectation is that the civil service will in fact be highly partial to the government of the day – that officials will identify with their ministers and promote the interests of the government of the day. The civil service is not neutral as between the government and the Opposition – it is very definitely on the side of the government. The point about impartiality is that, when one party succeeds another in office, civil servants are expected and required to switch to serving their new political masters with exactly the same commitment and loyalty as they displayed towards their predecessors. Like chameleons, it is sometimes said, they «change color» depending on the political complexion (red or blue) of the government in office. But the civil service is supposed to keep out of party politics, and there are strict rules preventing policy-grade civil servants getting seriously involved in party political activities either in their own right or in support of ministers in their role as party politicians. Unlike in some European countries, there is no tradition of senior civil servants taking leave and entering politics: in fact, throughout the 20th century a veritable «Berlin Wall» has separated political and bureaucratic «tribes» and their career-paths in Britain[5].

3. *Relations between ministers and civil servants*

Is it only in Britain, a society obsessed with social class, that the internal workings of government and the relations between ministers and civil servants are occasionally described in a sort of class code? Nineteenth century aristocratic ministers were sometimes said to treat their officials as glorified versions of the agents on their country estates (upper-class ministers in Conservative governments in the 20th century were often said to have the same attitude). In the mid-20th century top officials were sometimes likened to country-house butlers: they were the permanent

[4] W. PLOWDEN, *Whitehall and the Civil Service*, in R. HOLME - M. ELLIOTT (eds), *1688-1988: Time for a New Constitution*, London 1988, pp. 191-192.

[5] P. BARBERIS, *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot 1996, pp.156-158.

inhabitants of the «stately home» of government, greeting the new «tenants» (ministers), being the utterly discreet, indispensable and efficient «servants», but essentially running the «house» as they wanted[6]. Even the famous television comedy series, *Yes Minister*, drew on P.G. Wodehouse's comedies of class and manners: the fictional minister being like the amiable, blundering, and vacuous Bertie Wooster, while «Sir Humphrey» called to mind the omniscient and resourceful Jeeves.

Sometimes it is said there is an implicit «contract» between ministers and Whitehall when it comes to making decisions and implementing policy – civil servants «make the system work» in pursuit of ministers' political aims, while ministers take decisions but seek, and officials offer, expert advice from their departments[7]. The partnership and interdependence of ministers and top officials came out vividly in William Beveridge's (1920) comparison of their relationship with that of husband and wife in a Victorian marriage. The minister is the «head of the household» and formally he takes all important decisions, but he does so on advice, and he «usually finds it very uncomfortable to disregard the advice», as Beveridge put it. Though head of the household, the minister is not really in day-to-day charge of it – the role of permanent secretary is to «mind the house; to keep all its members in order; to prevent them from quarrelling; to make them do their work; to see that the minister, before he goes out to his daily toil in Cabinet and Parliament, is properly equipped with all necessary information». «Like the Victorian wife», said Beveridge, «the permanent secretary has no public life; is quite unknown outside the home; [and] wields power by influence rather than directly». Beveridge concluded:

«This is a very remarkable relation ... and it is strange that it has worked so well, particularly when it is remembered that the marriage is in all cases one of arrangement, not of affection ... Often the two never see one another till the day of the wedding. A divorce is as difficult as an act of Parliament»[8].

In the 1970s Hugh Heclo and Aaron Wildavsky also showed the close ties and relationships and the mutual dependencies inside the British «governing community», by painting a picture of «village life in Whitehall» in

[6] K. THEAKSTON, *Ministers and Civil Servants*, in R. PYPER - L. ROBINS (eds), *United Kingdom Governance*, London 2000, p. 43.

[7] B. CUBBON, *The Duty of the Professional*, in R. CHAPMAN (ed.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh 1993, pp. 9-10.

[8] W. BEVERIDGE, *The Public Service in War and in Peace*, London 1920, pp. 20-22.

their classic book *The Private Government of Public Money*[9]. Civil servants, they showed, preferred a strong minister to a pliable cipher – someone who could provide the stimulus of new ideas, fight successfully for the department in Cabinet, win funding and backing for legislation, and represent it effectively in Parliament and in public. A minister who was not up to his (or her) job was a liability and could damage the standing and influence of the department. For their part, ministers needed officials for advice on the detailed formulation and implementation of policy and to manage their departments efficiently. Ministers and mandarins formed a «Society for Mutual Benefit», as Richard Neustadt once shrewdly observed[10]. On the other hand, there has been a persistent alternative perspective of adversarial, rather than co-operative, relations between civil servants and elected ministers, which can be traced back through the 20th century in the analyses of some outside commentators and the testimony of some politicians – from all parts of the political spectrum: Labour Party left-wingers in the 1930s and 1970s, and Conservatives of the «Thatcherite» type in the 1970s and 1980s. Some Labour politicians and left-wing intellectuals have suspected officials of being closet Tories, some Conservatives have alleged that they really have socialist sympathies, and other critics have claimed that the civil service bureaucracy pursues its own interests and agenda. These critical views gained in popularity from the late-1960s onwards as the frustrations and failures of successive Labour and Conservative governments produced a search for scapegoats and a questioning of the post-war consensus on policy institutionalized by the civil service. «Whitehall is the ultimate monster to stop governments changing things», was the verdict of a right-wing Conservative ex-minister, Sir John Nott, in 1988. Officials were «always trying to steer incoming governments back to the policies of the outgoing government, minus the mistakes that the civil service thought the outgoing government made», claimed left-winger Tony Benn. The problem for these critics was the perception that the civil service aimed to maximize continuity and was committed to defending the status quo – whether in the form of narrow departmental interests or the broader «conventional wisdom» consensus thinking of the age – against any radical challenges[11].

[9] H. HECLO - A. WILDAVSKY, *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*, London 1981[2].

[10] R. NEUSTADT, *White House and Whitehall*, in A. KING (ed.), *The British Prime Minister: A Reader*, London 1969, p. 134.

[11] P. HENNESSY, *Whitehall*, London 1989, p. XIII; K. THEAKSTON, *The Labour Party and Whitehall*, London 1992, pp. 22-23, 34-39.

4. *The Whitehall model in the 20th century*

Historically, we can say that by the late 19th century, although some ministers still used their senior civil servants primarily as clerks and glorified private secretaries, the knowledge, experience, and permanence of the «mandarins» was by then generally giving them a more significant part in the decision-making process in their departments. In 1867 Walter Bagehot hinted at the behind-the-scenes influence of the permanent secretary: «familiar with disagreeable facts, and though in manner most respectful, yet most imperturbable in opinion»[12]. In 1906 Winston Churchill wrote how «reckless ministers are protected against themselves [by the civil service], violent ministers are tamed, timid ministers are supported and nursed». A few years later, when Churchill was a young and ambitious Cabinet minister, his own permanent secretary described how «once a week or oftener Mr. Churchill came to the office bringing with him some adventurous or impossible projects; but after half an hour's discussion something was evolved which was still adventurous but not impossible»[13].

One historian has talked of the British higher civil service probably reaching «the height of its corporate influence» in the interwar period (the 1920s and 1930s)[14]. The long-serving Sir Warren Fisher (permanent secretary to the Treasury and Head of the Civil Service 1919-1939) and Sir Maurice Hankey (Secretary to the Cabinet 1916-1938) virtually physically embodied the «permanent government» and had an exceptional influence, partly as the architects of crucial organizational reforms (in Fisher's case pulling together the civil service into a properly unified service) but also in their role as top-level advisers and confidants of a succession of prime ministers and senior ministers[15]. Sir Horace Wilson – who came

[12] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London 1963 (originally published 1867), p. 160.

[13] K. THEAKSTON, *Winston Churchill and the British Constitution*, London 2004, pp. 156-157.

[14] M. BELOFF, *The Whitehall Factor: the Role of the Higher Civil Service 1919-1939*, in G. PEELE - C. COOK (eds), *The Politics of Reappraisal 1918-1939*, London 1975, p. 210.

[15] G.K. FRY, *Three Giants of the Inter-war British Higher Civil Service: Sir Maurice Hankey, Sir Warren Fisher and Sir Horace Wilson*, in K. THEAKSTON (ed.), *Bureaucrats and Leadership*, London 2000, pp. 39-67; E. O'HALPIN, *Head of the Civil Service: A Study of Sir Warren Fisher*, London 1989; S. ROSKILL, *Hankey: Man of Secrets*, 3 vols, London 1970-1974; J.N. NAYLOR, *A Man and an Institution: Sir Maurice Hankey, the Cabinet Secretariat and the Custody of Cabinet Secrecy*, Cambridge 1984.

from a humble background and climbed to the top of the civil service after joining as a boy clerk – also had an important influence as the government's Chief Industrial Adviser in the 1930s, and then as a personal adviser, right-hand man, and *eminence grise* to prime minister Neville Chamberlain 1937-1940. Closely involved in the prime minister's appeasement policies, he became the target of public and political criticism as one of the «guilty men» of 1940 and passed into civil service folklore as a «model to avoid» – a politicized official who was over-identified with controversial (and failed) policies.

The inter-war higher civil service was a relatively small, centralized and cohesive group of around 500 «generalist» civil servants, with around another fifty senior officials with more specialized or technical roles[16]. Whitehall's «cult of the generalist» (which came under heavy fire in the 1960s) was a product of the Fisher years (and was further embedded and celebrated under Sir Edward Bridges in the 1940s and 1950s). In social terms, the top administrators were disproportionately the products of the upper and middle classes, educated at private fee-paying schools, and Oxford and Cambridge universities. Breaking with the Victorian emphasis on departmental specialization, what came to be stressed now was the need for «all-rounders» – experts in manipulating the government machine, advising ministers on policy and dealing with parliamentary and Cabinet politics – rather than specialists in particular fields of policy. Fisher even boasted of his «musical chairs» approach to inter-departmental promotions and transfers. Distinctive departmental cultures, identities, and policy-views persisted. But, overall, critics argue that the result was a closed caste system in which «safe men» and «Treasury types» were favored and won promotion rather than innovative or adventurous officials who might question departmental or policy orthodoxies[17].

Conservative politicians in the 1920s and 1930s often talked of the civil service as a «stabilizer» or a «shock absorber» – it «mitigated the stresses and strains inseparable from party warfare», said one[18]. But what is significant is that British socialists in the Labour Party also by and large accepted the Whitehall model. To be sure, some left-wingers were

[16] M. BELOFF, *The Whitehall Factor*, p. 210.

[17] K. THEAKSTON, *Leadership in Whitehall*, London 1999, pp. 52-53, 63; G. SAVAGE, *The Social Construction of Expertise: The English Civil Service and Its Influence 1919-1939*, Pittsburgh 1996.

[18] K. THEAKSTON - G. FRY, *The Party and the Civil Service*, in A. SELDON - S. BALL (eds), *Conservative Century: The Conservative Party Since 1900*, Oxford 1994, p. 385.

suspicious, arguing that the elitist class backgrounds of the top officials must skew their political sympathies, and complaining about the «dead hand of the Treasury» and the aristocratic ethos of the Foreign Office in particular. But when Labour formed two short-lived governments (in 1924 and again in 1929-1931), the party leaders and ministers mostly articulated conventional views about the civil service – accepting that it was loyal to the government of the day and rejecting any talk of an American-style «spoils system»[19]. There was thus a broad party-political consensus about the civil service – a vital prop of the Whitehall model.

Although the pre-second world war civil service had often been lauded as «the best in the world» (a claim regularly made in the late-1940s and 1950s too), it had had plenty of critics in the 1930s, particularly from the center-left supporters of more state intervention and planning. The mandarins were often depicted as cautious, negative, out-of-touch and obstructive, when the problems of the «positive state» required a more constructive, expert, and innovative civil service. But Whitehall was transformed during the Second World War, claims Peter Hennessy, not least by an influx of «outside irregulars» and «temporaries» (from academic life, business, and the professions) to work alongside the «career regulars». There was a vital injection of «enthusiasm ... expertise ... [and] administrative vision». The «temporaries» brought a fresh outlook and their approach to policy-making has been described as «wider, less orthodox and less concerned with the practical difficulties involved». However, the Whitehall «top brass» was determined to return to «business as usual» after the war and there was no political impetus for any sort of major restructuring to create a more open and managerially-minded machine. In 1945 the French were establishing the Ecolé Nationale d'Administration, breeding-ground for the confident technocratic elite that attracted envious attention from would-be British reformers in the 1960s. But there would be no British ENA and no rethinking of the role and character of Whitehall's dominant administrative class[20].

In the post-World War II period – from the 1940s up to the 1970s – there is a definite sense of the British civil service as a powerful estate of the realm. The civil service was a self-confident (even complacent) institution. The big Labour Party landslide election victory in 1945 did not usher in anything like a revolution in the civil service and Whitehall, which

[19] K. Theakston, *The Labour Party and Whitehall.*

[20] P. Hennessy, *Whitehall*, pp. 120-168.

largely settled back into its old pattern – a great «missed opportunity» according to historian Peter Hennessy. Clement Attlee, Labour Prime Minister 1945-1951, insisted that the British civil service was «unequalled in all the world», impartially «served red and blue with equal loyalty», and was «one of the strongest bulwarks of democracy». His government had in fact no reason to complain about civil service obstruction of the type predicted by socialist intellectuals like Harold Laski in the 1930s. Its leading figures had served as ministers during the war, but their unexpected election victory and the vagueness of the party's plans perhaps increased their dependence on the official machine, though this did not hold up the government's remarkable momentum in its first three years. Moreover the Whitehall bureaucracy was ready to build upon wartime developments in economic planning and social reconstruction in ways that chimed with Labour's aims[21].

The civil service's role in the policy-making process in the post-war period has been characterized by John Garrett in these terms:

> «There have been two very radical governments which came in with very clear and novel agendas, one was the Attlee Government in 1945 and the other was the Thatcher Government in 1979. They ... implemented those programmes and ... the Civil Service ... found itself basically in a position of taking orders or executing decisions which had been taken by a Government. In the intervening period, in the 1950s, 1960s, 1970s, the so-called years of consensus politics, it was essentially the Civil Service machine which was managing a relatively stable political picture and ministers tended to be carried by that machine with their agendas fixed by their departments».

In other words, the picture is of a «normal» period in which officials played a large role in policy-making, and «exceptional» periods in which new governments have had very clear agendas of their own and forced a change of direction. Garrett's argument is, however, open to the objection that the so-called «consensus policies» may have been just as much the result of conscious political decisions by ministers as the so-called radical policy departures[22].

There were Conservative Party suspicions of the civil service on their return to office under Churchill in 1951, with doubts that «after twelve years of heavy state controls since 1939, the Civil Service would be reluctant to adapt to the Conservatives' different approach». Churchill cut back on the number of inter-departmental committees of officials, fearing that

[21] K. THEAKSTON, *The Labour Party and Whitehall*, pp. 1, 25-31, 73-112.

[22] TREASURY AND CIVIL SERVICE COMMITTEE, *The Role of the Civil Service: Interim Report*, HC 390, London 1993, qs. 286-287.

their proliferation under Attlee had increased the power of the civil service. One Cabinet minister, Harold Macmillan, initially complained in his diary that «the 'Trade Union' of officials is back in power», and that ministers were seen as «temporary nuisances». But the Conservatives were, of course, anything but temporary residents in government office, lasting thirteen years until 1964. Anthony Seldon's judgement is that in fact «Whitehall readily fell in with the government's plans» and that within a few years almost all of the earlier suspicions of the mandarins' loyalty had dissolved[23].

On the next change in the party-political complexion of the government, while a number of incoming Labour ministers in 1964 were distrustful of the civil service, there seems to have been good will in Whitehall towards the Labour Party and its modernizing program. Harold Wilson (prime minister 1964-1970 and 1974-1976) himself was something like a permanent secretary *manqué,* a wartime «temporary» who had identified himself with the fashionable 1960s cause of governmental reform, but who had at the same time a great admiration and respect for the civil service machine. His close relationship with Cabinet Secretary Sir Burke Trend became a central axis of the 1964-1970 government. Wilson set up the Fulton Committee to reform Whitehall organization and management, but he was careful to rule out any change to the constitutional fundamentals or the basic relationship between ministers and civil servants[24].

Taking office as Conservative prime minister in 1970, Edward Heath does not seem to have shared the wariness of Churchill in 1951 on encountering the Whitehall machine after a period of Labour rule. In fact, Heath and the British civil service were almost made for each other. He had a rational, technocratic, managerial and very «bureaucratic» approach to government, as seen in his organizational reforms (creating huge «super departments» and introducing new techniques of policy planning and evaluation) and in his closeness to the top officials around him (particularly Sir William Armstrong, who aroused controversy as a latter-day Horace Wilson figure, taking on an unprecedented high public profile as Heath's closest adviser – dubbed the virtual «deputy prime minister»

[23] A. SELDON, *Churchill's Indian Summer: the Conservative Government 1951-55*, London 1981, p. 114; A. SELNDON, *The Churchill Administration 1951-1955*, in P. HENNESSY - A. SELDON (eds), *Ruling Performance: British Governments from Attlee to Thatcher*, Oxford 1987, p. 79.

[24] K. THEAKSTON, *Whitehall Reform*, in P. DOREY (ed.), *The 1964-70 Labour Governments*, London 2006, chapter 9.

by critics). Heath himself insisted that Whitehall was under firm political control during his premiership. But the failures of his government and its economic policy «U-turn» fuelled distrust in Conservative circles of allegedly expansionist and over-powerful mandarins and encouraged a more aggressive and confrontational approach on the part of Mrs. Thatcher[25].

The civil service in these decades from the 1940s through to the 1970s operated as a powerful force for continuity. «We attempted to moderate the more extravagant demands of ministers» was how one senior official of that era once put it, while another described officials as acting as a «brake» to ministers. The politicians had to be brought face to face with «on-going reality», said Sir William Armstrong (Permanent Secretary to the Treasury 1963-1938, Head of the Civil Service 1968-1974), explaining that ministers decided the questions officials put to them arising out of the then-dominant neo-Keynesian economic policy framework; they did not question the framework itself[26]. The civil service role was then often described in terms of being «snag-hunters» (highlighting the difficulties and problems in following a particular policy) or as embodying institutional memory (with well-established «departmental views» shaping policy advice and implementation). But this is not to say that ministers and elected governments with clear objectives and a strong political will could not get their policies through. All the evidence is that the civil service served post-war Labour and Conservative governments with equal loyalty and efficiency, changing course as necessary when one set of ministers took over the reins of power from another. The left-wing minister Tony Benn in the 1970s complained about civil service obstruction and sabotage, but Benn's real problem was that he was out of step with the prime minister and his political colleagues, and Benn's departmental officials were rightly concerned to keep in line with the collective policy of the government laid down by Number 10 and the Cabinet.

It was wrong to describe the civil service as a collectivity as being either pro-Labour or pro-Conservative, argued Shirley Williams (a Labour minister in the 1960s and 1970s). Each department, she suggested, had its own ethos and outlook, usually reflecting its last major achievement or reform. Thus the Department of Health – champion of the National

[25] K. THEAKSTON, *The Heath Government, Whitehall and the Civil Service*, in S. BALL - A. SELDON (eds), *The Heath Government 1970-74*, London 1996, pp. 75-105.

[26] J. PAXMAN, *Friends in High Places*, Harmondsworth 1991, p. 132; K. THEAKSTON, *Leadership in Whitehall*, pp. 140, 179.

Health Service – had «a tendency to seem to defend Labour Government achievements rather than Conservative Government achievements», she said, while the Home Office, with a pronounced law-and-order perspective, tended to be a «Conservative department» when it came to major changes. (Conservatives, however, suspected what they saw as the Home Office's liberal instincts.) «The Ministry of Agriculture looks after farmers, the Foreign Office looks after foreigners», quipped Norman Tebbit, a reminder that these «departmental philosophies» were in some cases built on close (even incestuous) links with outside «client» groups (the National Farmers' Union in the case of Agriculture). Other strong departmental views have been visible. A belief in the need for wage restraint and an incomes policy seems to have been held by the Treasury for much of the post-war period, with plans being brought out, dusted down and presented to ministers at key moments of economic crisis from the 1940s to the 1970s. The Board of Trade was well-known over a long period for its free-trade outlook but officials in the Ministry of Technology in the 1960s had a more interventionist approach to industry. The Foreign Office has often been suspected of pursuing its own policies irrespective of the wishes of the government of the day (Thatcher thought it was too interested in good relations with other countries, and in particular did not stand up strongly enough for British interests in Europe)[27].

5. *Politicization of the civil service? The impact of Thatcher and Blair*

As Shirley Williams suggested, however, it is doubtful if the civil service as a whole could be defined as having a conscious political position of its own to defend. Whitehall's attitude was «one apart from Party'», Sir Edward Bridges said in 1946: «there were things in the programs of both the major Parties which we disliked and others equally which we liked». The general outlook of the bulk of the higher civil service in the interwar period – a period of Conservative political dominance – had actually been «Left Centre» according to one «insider». In the post-war period the «Butskellite» label[28] could fairly be applied: «you tended to be within a narrow line either side of the centre», recalled Sir William

[27] For this and the next paragraph see: K. THEAKSTON, *The Civil Service Since 1945*, Oxford 1995, pp. 18-20.

[28] A term coined in the 1950s to denote alleged policy similarities or a broad consensus between the economic policies of successive Labour and Conservative governments, taken from the names of Conservative chancellor (1951-55) R.A. Butler and Labour chancellor (1950-51) Hugh Gaitskell.

Armstrong. «The Civil Service always hopes that it's influencing Ministers towards the common ground», another top mandarin, Sir Antony Part, said in 1980. Roy Jenkins recalled how a speech he made in 1979 urging governments to spare us too many «queasy rides on the ideological big dipper» went down well with the permanent secretaries in his audience. Not surprisingly, there were suggestions in the 1980s that a majority of senior officials sympathized with the Alliance parties' approach, being attracted by their attacks on «manifestoitis».

Margaret Thatcher, Conservative prime minister from 1979 to 1990, made sure that elected politicians were firmly in the driving seat in government, putting the civil service in its (subordinate) constitutional place. A top mandarin had once said that the job of the civil service was «the orderly management of British decline», and she violently rejected that «defeatist» philosophy. She scorned Whitehall's consensus outlook, bureaucratic culture, and the departmental orthodoxies. Viewing Whitehall as a whole, it was argued at the end of Mrs. Thatcher's premiership that «there is probably no domestic department left that retains a 'departmental view' that would be at odds with Thatcherism». (Even Mrs. Thatcher failed to change the Foreign Office.) Putting it that way may be too extreme, but the «storehouses of departmental experience» (as Edward Bridges called them) were certainly less relevant as Conservative ministers after 1979 successfully strove to dominate the «Whitehall village» and overturn departments' traditional ideas on policy[29].

As a «conviction politician», she wanted «conviction civil servants» and looked for 100 per cent commitment, zealous loyalty, and total engagement. The problem with this was not «politicization» in the sense of civil servants being pulled into a dangerous over-identification with the government of the day in a party-political sense, compromising their ability to switch to serving another party after an election – that fear was probably over-stated, the higher civil service in the 1979-1997 period being clearly concerned to preserve its integrity and independence in this sense. Instead – and perhaps more damaging to their political masters' interests – was the atrophying of the «snag-hunter» role. What were lost under the Conservatives was Whitehall's «institutional skepticism» and the traditional, cautious, «but, minister ...» role of civil servants, pointing out problems and acting as the «grit in the machine». Related to this, it became clear that there was less group self-confidence within the

[29] G. WILSON, *Prospects for the public service in Britain: Major to the rescue?*, in «International Review of Administrative Sciences», 57, 1991, p. 333.

«mandarinate» than there had been forty or fifty years previously. «In the Bridges era, people didn't feel threatened in the way that we did in the 1960s and post-Thatcher», a former top official admitted. «Evelyn Sharp would just have said, 'I'm afraid you've got it wrong, minister' ... But a defensiveness had crept over Whitehall»[30].

The lesson of the Thatcher years was that if a government is clear about what it wants to achieve politically, the civil service will respond. But the downside is that the civil service role was increasingly seen as being to implement ministerial policy without asking questions rather than giving objective advice, with civil servants reportedly reluctant to put their heads above the parapet and tell ministers things they did not want to hear[31]. In an influential analysis, Christopher Foster argued that the Conservative-dominated years in the 1980s and 1990s saw the breakdown of the traditional partnership relationship between ministers and mandarins – what he called the «Haldane model» of a close, almost symbiotic interrelationship. Ministers seemed to trust civil servants less and not want to listen to their advice on policy. Decisions were increasingly taken in more informal ways, often in cliques of ministers and special advisers, «shutting out» officials. Civil servants were brought in later to «tidy up» and implement what had already been decided – a move towards what Foster called the «Woodrow Wilson model», reflecting American notions of a formal separation between politicians and administrators, with the latter concentrating on implementation[32]. The managerial role of the civil service was increasingly emphasized in the 1980s and 1990s, with Thatcher and then John Major's government (1990-1997) determined to impose a tougher managerial regime upon Whitehall and to reduce costs and shed staff, which forced senior officials to take an even more detailed interest in departmental management. However, there was also some evidence that Conservative ministers apparently continued (to some extent) to look for and to value the traditional expertise of the generalist mandarins in terms of «managing the political interface», political *nous*, and a thorough knowledge of the governmental and parliamentary process. «Management? My job isn't management. The Secretary of State comes in and says 'I'm in a hole! Get me out of it!' That's my job», a contemporary permanent secretary was reported as remarking – a job-description that would have been recognized by many Whitehall «fixers» in the past. There is a simi-

[30] K. THEAKSTON, *Leadership in Whitehall*, p. 257.

[31] W. PLOWDEN, *Ministers and Mandarins*, London 1994.

[32] C.D FOSTER - F.J. PLOWDEN, *The State Under Stress*, Buckingham 1996.

lar timelessness to the comments of another 1990s permanent secretary: «We often need to create order out of chaos – indeed that is often what effective public administration is»[33].

The influence of «New Right» thinking on Thatcher's attitude to and reforms of the civil service should not be exaggerated. Under Major in the 1990s, the Conservative government's actions were often presented as an ideologically coherent program involving a fundamental rethinking of the role of government («steering not rowing»), often with reference to American «public choice» theories and management gurus, but even then ideology was just one factor and probably not the most important. The fact that the key 1980s management reforms (particularly the «Next Steps» executive agencies) won all-party backing, and were to some extent based on earlier Fultonite ideas endorsed by Labour, suggests that they should not be seen as a simple «right-wing» phenomenon. In office after 1997, Labour has built upon and reinforced, not undone, the Thatcher-Major Whitehall management «revolution» (agencies, «charters», contracting-out, marketization and privatization, league tables, the performance-emphasis, and so on). Nor has Britain's experience been unique, given the broadly similar «new public management» reform programs seen in other countries in this period. On the other hand, the Thatcherites' denigration of public servants and her government's intention to «deprivilege» and drastically cut the size of the civil service placed it outside the conventional post-war Fabian/liberal reforming tradition (which had included Heath).

Up to Thatcher, most British prime ministers were content to leave senior civil servants to run the civil service as a virtually self-regulating profession. The position since 1920 was that appointments and promotions to the top two ranks (permanent secretary and deputy secretary) were formally made by the prime minister, but he normally rubber-stamped the recommendations of the Head of the Civil Service. Once in post, permanent secretaries were virtually immovable and served to retirement age[34]. This system can be traced back to Warren Fisher, who wished to head-off the dangers of politicization or political corruption of the civil service by the immensely «presidential» Lloyd George and his businessmen-ministers during and after the First World War. Fisher aimed to insulate the civil service from party political pressures and influences,

[33] EFFICIENCY UNIT (CABINET OFFICE), *Career Management and Succession Planning Study*, London 1993, pp. 15, 23.

[34] *Top Jobs in Whitehall: Appointments and Promotions in the Senior Civil Service*, Report of a Royal Institute of Public Administration Working Group, London 1987.

and he was able to get the prime minister's power over top civil service appointments accepted as non-political and non-contentious – a situation which lasted until the Thatcher premiership. Thatcher was certainly different in that she took a close personal interest in senior appointments and by the end of her lengthy premiership had appointed virtually all the top officials. If she did not politicize the civil service in a partisan sense, she certainly «personalized» it in the sense that she picked out tough-minded «can-do», managerial types who had impressed her and could get things done and she did not always accept the promotion-recommendations of the Whitehall «machine». But it should be noted that she continued to choose her permanent secretaries from the ranks of the career higher civil service and did not bring in large numbers of politically-committed business «outsiders», as some of her supporters urged.

In the John Major years (1990-1997) things started to change. There were three or four permanent secretaries who, one way or another, were effectively forced out after falling out with their ministers. Some senior civil service jobs began to be advertised and sometimes filled by non-career staff brought in from business or other professions or sectors, including at permanent secretary level[35].

Tony Blair has taken this trend further. In 2003 about one in six of the total of 3,000 staff in the Senior Civil Service had been recruited from outside the civil service, with about a third of the new entrants being recruited from outside the service. The talk was that Britain now had «a permanent civil service but not permanent civil servants». The Labour government wanted a more fluid and mixed structure with more outsiders brought in to Whitehall at all levels, more movement in and out, and more staff on short-term contracts, to broaden the skills base and strengthen management and service-delivery experience. In 2004 Blair announced that henceforth all senior civil service jobs would be regarded as four-year placements with no presumption of permanence in post – a direct and controversial challenge to the traditional «lifelong career model». While the expectation was that most officials would be able to move on to other Whitehall posts, there are worries that this opens up the potential for covert politicization in the guise of a concern for «modernisation» or «delivery». Historically, civil service neutrality in Britain has been tied in to it being a permanent career service and there

[35] K. THEAKSTON, *A Permanent Revolution in Whitehall: the Major Governments and the Civil Service*, in P. DOREY (ed.), *The Major Premiership: Politics and Policies under John Major 1990-97*, London 1999, pp. 40-41.

are concerns that changes introduced for short-term managerial reasons could have unforeseen long-term constitutional effects.

There have been ups and downs in the Blair government's relations with Whitehall[36]. Of course, New Labour's changed policy stance and the narrowing of the ideological divide in the 1990s made the switch between working for governments from the different parties easier for the mandarins. The sort of radical, left-wing policies Labour put forward in the early 1980s had long been abandoned. The party's policies of unilateral nuclear disarmament and withdrawal from the European Community would have encountered massive resistance from the Ministry of Defence and the Foreign Office had Labour won the 1983 election, for instance. Converting from «Majorism» to «Blairism» was hardly so traumatic. New Labour presented itself in 1997 as pragmatic, cautious, fiscally prudent, reconciled to the market, and self-consciously «realistic». The old Fabian notions about centralized planning and state controls were jettisoned.

Although there was an initially smooth «handover» in 1997, and while Blair has pledged to continue the tradition of an impartial civil service, some top officials inherited from the Conservatives were pushed out, notably the head of the Treasury (Sir Terry Burns) after falling foul of Gordon Brown and never properly meshing with the team of political advisers around Brown. On the other hand – and disproving some of the cruder allegations of politicization by the Conservatives – top officials like Richard Wilson, Andrew Turnbull, and Gus O'Donnell, who had worked closely with top Tories, smoothly managed the transition to the new regime. However, beneath the surface there is a lot of concern in Whitehall about the prime minister's informal methods and «presidential» style. For their part, Labour ministers have grown increasingly impatient and frustrated by what they see as the civil service's bureaucratic and risk-averse culture. Sir Andrew Turnbull, Cabinet Secretary and Head of the Civil Service 2001-2005, admitted frankly that Blair is «impatient» with the civil service and «wants a greater degree of urgency and to up the pace».

Tony Blair's New Labour government has further marginalized the civil service since 1997, argues Christopher Foster – ministers relying for advice and assistance on their politically-appointed special advisers and defining the role of civil servants in terms of «delivery» and meeting public-service

[36] K. Theakston, *Labour and the Civil Service*, in G.R. Taylor (ed.), *The Impact of New Labour*, London 1999, pp. 106-119.

targets rather than contributing to policy-making[37]. Sir Andrew Turnbull talked of the shift from «civil servants as *consiglieri* to civil servants as deliverers», downgrading the traditional senior civil service role as policy and political advisers[38]. The suggestion is of a move from civil servants as defenders of the official procedures, concerned with «process» and «keeping the official machine ticking over», and instead much more of a focus on outputs, driving through public service reforms and delivering what ministers want.

There have been problems in the area of media relations, with civil service press officers forced out and often replaced by more politically-attuned outside recruits and «spin doctors». New Labour has been obsessed with control of information and «presentation». Alastair Campbell (Blair's communications chief 1994-2003) was one of the government's most influential figures and masterminded a tremendous centralization of communications and briefing which, in many ways, is understandable and sensible in the modern media environment in Britain. But difficulties in establishing and maintaining clear boundaries between party and government roles in this area – blurring the distinction between information and «spin» in the era of the «permanent campaign» – have plagued the government[39].

Under Blair, Labour has introduced «special advisers» – who can be defined as people who are temporary civil servants but with party-political links, working on the personal staffs of ministers – on an unprecedented scale (there are now around 80 of these, more than double the number under John Major). Used properly these perform valuable functions and can reinforce, not subvert, the political impartiality and integrity of the civil service. To provide historical context, it can be pointed out that as a recognizable breed, they go back to the 1960s or 1970s. Whitehall had seen occasional politically-appointed special advisers before then (mostly on the Number 10 staff – for instance, Attlee used Douglas Jay as his personal economic adviser 1945-1946, Macmillan brought in John Wyndham as a personal confidant), but it was only with the 1964-1970 Wilson government's so-called «irregulars» (the PM and a number of other ministers bringing in a small number of expert advisers and political aides) that the practice really took off, receiving the backing of the Fulton Committee and prompting many would-be reformers to

[37] C. FOSTER, *British Government in Crisis*, Oxford 2005.

[38] P. RIDDELL, *Don't underestimate Sir Humphrey*, in «The Times», 17 May 2005.

[39] P. OBORNE - S. WALTERS, *Alastair Campbell*, London 2004.

urge the adoption of a French-style *cabinet* system. The Heath government made less use than did its Labour predecessor of outside, non-civil service, advisers, but the return of a Labour government in 1974 saw the extension and institutionalization of the system of special advisers (who usually numbered around twenty-five or thirty in the late seventies – a small group working in the Number 10 Policy Unit created by Wilson, the rest spread around the departments). Although in Opposition they had attacked Labour's appointments, the Conservatives after 1979 brought in their own advisers (albeit initially fewer in number than Labour's, though the numbers built up in the 1990s under John Major) and Mrs. Thatcher strengthened the resources of political advice available to her as Prime Minister (retaining the Policy Unit – but, obviously, changing its staff – and appointing additional special advisers in Number 10).

The results of this innovation have been mixed. Special advisers have been too few in number to supplant the mass of career bureaucrats and have had no place in the administrative chain of command implementing decisions. They are thus not a «counter civil service». But it would be going too far to dismiss them as a minor cosmetic. The senior civil service is by no means «swamped» by them, but because of them it no longer has the sort of virtual monopoly on policy advice to ministers that it traditionally had. Some have been relatively ineffective, contributing little to policy-making. Some advisers have, however, contributed impressive subject-expertise, while others have been general political aides and party linkmen, and a large proportion since 1997 have worked on political communications (or «spin-doctoring»). Gordon Brown's tight group of special advisers in the Treasury after 1997 was among the most influential, the Chancellor tending to keep regular officials at arm's-length. They have added an extra dimension to the support that officials provide ministers, keeping in touch with the party and generating alternative ideas on policy within a framework of political values shared with the minister. On the negative side, the Jo Moore affair showed the dangers and potential for damage. But while there has been intense controversy in Britain over the status, role, accountability, and numbers of these special advisers, they are here to stay – future governments will certainly appoint their own, though perhaps in slightly smaller numbers[40].

Successive Prime Ministers since 1974 found the Number 10 Policy Unit (precursors of which were Lloyd George's «Garden Suburb» in the First

[40] A. Blick, *People who Live in the Dark: the History of the Special Adviser in British Politics*, London 2004.

World War and Churchill's Statistical Section in the Second) an invaluable reinforcement in the battle for influence over policy inside government. Blair has gone even further and built up a virtual «prime minister's department» in Number 10, with teams of advisers working on policy advice, long-term planning, public service reforms, media management, and party relations[41].

In a speech in 2004, Tony Blair talked about the civil service as a great national asset, praising the traditions and values that can be traced back to the famous Northcote-Trevelyan Report of 1854[42]. But 150 years after that «founding moment», the future of the civil service appeared more uncertain than it had been for a long time. Traditionalists believe that a more explicit and statutory regulatory framework is now needed to maintain the commitment to «neutral competence» and non-partisan policy-making in Whitehall, ethical standards, and the core values of the civil service. On the other side are those who give priority to public service management reform and «delivery», who feel that the worries about special advisers, «spin doctors» and politicization are exaggerated, and that any problems can be handled and defused in a pragmatic way. As a prime-minister-in-a-hurry, Blair's emphasis seems to be on «results» rather than on fundamental constitutional principles, hence the lack of priority given to the long-promised introduction of a Civil Service Act.

[41] D. KAVANAGH - A. SELDON, *The Powers behind the Prime Minister*, London 1999.

[42] Speech by the Prime Minister, the Rt. Hon. Tony Blair MP, at the Civil Service Reform, Delivery and Values Event, 24 February 2004 (http://www.number-10.gov.uk/output/Page5399.asp).

Representative Government and Top Administrative Officers

A Comparative Historical Approach to Political-administrative Relations

by *Caspar F. van den Berg, Frits M. van der Meer, Jos C.N. Raadschelders*

I. Introduction and research question

From the last quarter of the 19th century the size of policy production, the volume of public service delivery, and the number of public officials have grown substantially both in objective numbers and in the subjective perception of and stereotyping by society. Growing size and perceived complexity and problems of the political-administrative system have made public sector reform an ongoing concern for government. In recent years there has been a vast stream of publications relating to the nature and direction of public sector reform[1]. In addition, an impressive output of recent comparative public administration and political science studies has focused on changes in the institutional design of the state, politics, and administration. The emphasis however is put on understanding the experiences of the past 20-25 years[2]. The examination of earlier reform

[1] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State*, paper presented during the Paul van Riper Symposium at the ASPA conference Phoenix AZ 2002.

[2] This is with the exception of the Comparative Civil Service Systems series edited by Frits van der Meer and Hans Bekke published by Edward Elgar. See e.g., J.J. Hesse - A. Benz, *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im Internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990; J.J. Hesse - C. Hood - B. Guy Peters (eds), *Paradoxes in Public Sector Reform. An International Comparison*, Berlin 2003; J.-E. Lane (ed.), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London 1997; B.C. Nolan (ed.), *Public Sector Reform. An International Perspective*, Houndmills 2001; B. Guy Peters, *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making*, in J.-E. Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London 1987; C. Pollitt - G. Bouckaert (eds), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford 2000; E.N. Suleiman, *Dismantling Democratic States*, Princeton NJ 2003,

attempts is usually neglected[3]. Similar to the more general studies on reform, the work done by social scientists on political-administrative relations is predominantly centered on the contemporary situation. In some cases a timeframe is used starting immediately after World War II in order to help the understanding of present developments[4]. Historical studies are also abundant but they are generally focused on the development of the state and/or bureaucracy at large in the past two centuries[5].

The specific issue of relations between political officeholders and top career civil servants is seldom investigated through a combination of cross time, developmental or historical and a cross-national, social science perspective[6]. Such an approach would greatly enhance our understanding of the development in the relation between politics and administration. Combining the time-related and descriptive perspectives of historians with the theoretical and conceptual strengths of social scientists, we can encapsulate both the dynamics and the statics of change processes.

Given the scope of this volume we have formulated our central research question as follows: In view of the broadening scope and growing size of West-European governments and the increased influence of senior civil servants and decreasing influence of political officeholders, to what extent and in which direction have political-administrative relations in Western Europe changed during the 19th and 20th centuries and how can these changes be conceptualized?

[3] As an exception, Caramani's study of the nationalization of politics spans an unusual two centuries; D. CARAMANI, *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Europe*, Cambridge 2004.

[4] In addition, often an imaginary past concerning the state of political-administrative relations is reconstructed although this past is not based on empirical findings. See for instance the Aberbach, Putnam, and Rockman models in paragraph 3. (J.D. ABERBACH - R.D. PUTNAM - B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge MA 1981; E.C. PAGE - V. WRIGHT [eds], *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford - New York 1999; B. GUY PETERS - J. PIERRE [eds], *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London - New York 2001; B. GUY PETERS - J. PIERRE [eds], *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London - New York 2004; R.A.W. RHODES - P. WELLER [eds], *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?*, Buckingham 2001; E.C: PAGE, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York - London 1992).

[5] E.g., F. RUGGE, *Administrative Traditions in Western Europe*, in B. GUY PETERS - J. PIERRE (eds), *Handbook of Public Administration*, London 2003, pp. 177-191.

[6] F.M. VAN DER MEER - J.C.N. RAADSCHELDERS (eds), *Administering the Summit*, Brussels 1998, pp. 21-22.

Our answer to this question will heavily concentrate on the conceptual dimensions. Starting from this conceptual analysis some provisional empirical answers will be given. The theme of this project contrasts government and administration («governo e amministrazione»; «Regierung und Verwaltung») and, given that political-administrative relations are not generally relevant to an independent judiciary nor to relations between legislature and bureaucracy, we start with the assumption that the contrast between 'government' and 'administration' mainly refers to the relation between executive (i.e., the cabinet) and bureaucracy.

The literature on political-administrative relations mainly focuses on the interaction between political executives (e.g., the cabinet, agency heads) and top civil servants. The exploration of relations between political officeholders and middle level civil servants, however important, is still only in its infancy[7]. In the framework of a combined cross-time and cross-national analysis that is developed in this paper, we will thus limit ourselves to the relations between political executives and senior civil servants; although some excursions to the lower levels will be made. These excursions will mainly concentrate on those civil servants operating in an implementation context.

A proper understanding of the development and current nature of political-administrative relations is impossible without acknowledging that these relations are embedded, first, in the political-administrative institutional design and, second, in the development and nature of the state. In other words, the concrete interaction between political executive officeholders and top civil servants is determined by rules and expectations at the perhaps less tangible world of institutional arrangements, which, in turn, are legitimized by an (in)formal constitutional framework[8]. The understanding of political-administrative change processes in various Western states requires attention for each of these three levels of action (i.e. constitutional, collective, and operational levels).

First we pay attention to the development of the state, including a discussion of the dominant state and administrative models in Europe: the Westminster-Whitehall model, the so-called Napoleonic model, the German *Rechtsstaat*, and the North-European mixed (consensus) models. Then

[7] For an interesting exception, see the recent study by E.C. PAGE - B. JENKINS, *Governing with a Cast of Thousands*, Oxford - New York 2005.

[8] L. KISER - E. OSTROM, *Three Worlds of Action: a Synthesis of Institutional Approaches*, in E. OSTROM, *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills CA 1982, pp. 179-222.

we consider the development of the relation between state, government (i.e. cabinet), and administration in various Western states (e.g. Belgium, France, Germany, Italy, Netherlands, Spain, and the United Kingdom). Upon this basis we address the development of the connection between the political-administrative institutional design and the actual (historical) political-administrative relations. It is here that we should assess the harvest of administrative-historical studies in this area (section two).

The administrative-historical section is followed by an analysis of the strengths and weaknesses of social science approaches. We will point out the a-historical character of most of these even though a time dimension is suggested. It is important that we do not stop at examining a number of general models. The Aberbach, Putnam, and Rockman[9] and Peters models[10] inhibit the view on the extensive fruits of political science and public administration, namely, the politicization angle, the bureaucratization of policy angle, and the political control dimension with respect to increasing bureaucratic power (section three).

An 'effort' at combining the historical and social science approaches is next. National and historical variations are immensely important and understanding these better simply requires that they are combined. Critical reflection of historical models on the one hand and social science models on the other not only reveal the strengths and weaknesses of each but also clearly signify that each of the various models hosts (strong) normative assumptions that are seldom made explicit. Consequentially, empirical and normative data become entangled.

In addition we will make an empirical investigation of top political and administrative officers using the comparative perspective developed in the previous section. In the concluding section we offer some reflections on our approach. These empirical reflections are by no means intended to provide a complete or exhaustive overview of the developments in the sphere of political-administrative relations. They merely serve to substantiate our conceptual analysis.

[9] J.D. ABERBACH - R.D. PUTNAM - B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians.*

[10] B. GUY PETERS, *Politicians and Bureaucrats.*

II. The development of the state and its administration: the administrative-historical literature

Government is so pervasive in modern, western societies that its origin and development have attracted much scholarly attention from various disciplines. The diversity of approaches and the occasional cross-fertilization makes it somewhat difficult to situate literature on the history of government squarely in one discipline such as history, legal-history, sociology, political science, or public administration. Nevertheless, a division between historical and social science approaches is often discernable although the sharp edges have worn away to a certain extent. The literature that is the focus in this section will be labeled as administrative history. This includes administrative history in a restrictive and more internally focused perspective (the study of structures and processes in and of government in the past) and administrative history expanded (the study of developments in the relation between government and society, e.g., of the state and the welfare state)[11]. This latter type of administrative history writings can be divided into those that focus on the past 800-1000 years and those, which concentrate on the two centuries following the watershed of the 1770-1850 period.

The studies and articles that look into the origins of modern states and their governments focus on state development and state building, emergence of nationalism and nation-building, processes of modernization and rationalization (including bureaucratization), and rates of change (e.g., slow, rapid). The dominant type of study is the national study. Indeed, the literature on national administrative histories is so vast[12] that any in-depth comparative discussion cannot be but superficial and is thus not attempted here. In section 2.b below we simply provide a brief and identifiable overview of the origin and development of the modern state and its system of government, which is a necessary backdrop for understanding the development of political-administrative relations.

[11] J.C.N. Raadschelders, *Handbook of Administrative History*, New Brunswick NJ 1998, pp. 7-8; see also P. Aimo, *The History of Public Administration: Some Brief Reflections on an Uncertain Discipline*, in J.C.N. Raadchelders (ed.), *Staat und Kirche in Westeuropa in verwaltungshistorischer Perspektive (19./20. Jh.)*, Baden-Baden 2002, pp. 317-335, here p. 322, n. 12.

[12] See bibliography in J.C.N. Raadschelders, *Handbook of Administrative History*; and the national bibliographical articles in the Forum section of the «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte» since 1989.

The literature that considers the past two centuries also works on the basis of a broadly defined administrative history, but provides much more detail on a internally focused administrative history, given its attention, for instance, for departmentalization and agentification, (governing) elite changes, shifting political-administrative relations and the emergence, development and reform of the social welfare policy. Apart from the many national studies there is also quite a comparative flavor. These comparative studies are usually limited to a few 'classic' countries, which often include France, Germany, Italy, and the United Kingdom. These analyses take a comparative historical approach, working with a small number of cases and attempting to bridge macro (the constitutional framework), meso (the institutional arrangements and decision-making arena), and micro levels of analysis (behavior and choices of individual decision makers)[13].

Studying the developments in political-administrative relations requires that we consider the internal and external dimensions of administrative history. Political-administrative relations are most intense at the apex of public organizations[14] and it is there that issues are tackled which concern the polity at large (i.e., the constitutional foundation), the politics (i.e., the decision making arena), and the policies (i.e., the day-to-day service delivery and policymaking).

1. *The long-term perspective: state making and nation building*

The origin of the Western European continental modern state and its system of administration is often situated in medieval times or to use a more controversial term the «feudal age» where rival centers of power existed that were loosely connected in a disintegrating Holy Roman Empire[15]. The

[13] L. KISER - E. OSTROM, *Three Worlds of Action*; T. SKOCPOL, *Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis*, in J. MAHONEY - D. RUESCHEMEYER (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge 2003, pp. 407-428, here pp. 416, 423.

[14] P. SELF, *Administrative Theories and Politics: an Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, London 1977.

[15] Unless stated otherwise the following is based on, e.g., H. BERMAN, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge MA - London 1983; S.E. FINER, *The History of Government From the Earliest Times*, Oxford 1997; F. HEADY, *Public Administration. A Comparative Perspective*, New York 2001; E.C. PAGE, *Patterns and Diversity in European State Development*, in J. HAYWARD - E.C. PAGE (eds), *Governing the New Europe*, Cambridge, pp. 9-43; C. TILLY, *Coercion, Capital, and European States A.D. 900-1990*, Cambridge 1990.

Norman Conquest «imported» feudalism into Britain but it soon gave way to a centralizing monarchy. Several developments broke «feudal society» apart during the 11th to 14th centuries. First, the advent of a money economy corroded the economic monopoly of the landed nobility. Landed property no longer was the sole source of wealth. Second, during the legal revolution of the 11th and 12th centuries[16], the first major threshold in the development of modern government, public law was rediscovered and as a consequence academically trained lawyers arrived on the stage[17]. In addition the estates, i.e. clergy, nobility and bourgeoisie, successfully demanded the right of consultation in general and the right to veto taxes. This has set a precedent which more than six centuries later translated into the universal representation of the (adult) population (consider for a different explanation the expansion of membership of the Curia Regis in the British situation).

From the 13th up to the 15th centuries efforts were made, for instance in England and France (but less successfully in Germany), to slowly centralize power around one ruler through securing financial and administrative resources. The origins of a more modern bureaucracy go back to that period. The growing independence of the state and its bureaucratic apparatus culminated in the emergence of the absolutist monarchy that dominated Europe to a large extent from the 15th up to the late 18th century. Absolutist monarchy was characterized by a highly centralized administration (e.g., control of regional levels of government through, e.g., intendents), by state control of social and economic resources (mercantilism), and by efforts at rationalizing the national government departments. As such, many of the roots of the so-called Napoleonic revolution can be found here. Not surprisingly, in the middle of the 17th century the first book was published that can be said to be public administration in the broadest sense of the word[18].

The second major threshold in the development of the western state and government occurred between, 1770-1850, seemingly suddenly, and yet it had been in the making for many years. With the centralization of the state, and the increased importance of the sovereign state, popula-

[16] H. BERMAN, *Law and Revolution.*

[17] O. HINTZE, *Der Beamtenstand*, in O. HINTZE, *Soziologie und Geschichte*, Gottingen 1964; M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1976; E.C. PAGE, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992².

[18] V.L. VON SECKENDORFF, *Teutscher Fürstenstaat*, Frankfurt a.M. 1656.

tions gradually identified themselves as a nation, that is, as a group of people bound together by shared customs, language, and history. France and England are among the earliest of these, followed by Spain and Portugal in the 16th century, the Dutch Republic in the 17th, Russia in the 18th, and Italy and Germany in the 19th centuries[19]. Some entities were multi-state nations such as Germany, Italy, and Poland; others were multi-national states such as the Austro-Hungarian double monarchy, the United Kingdom, and the monarchy of Sweden-Norway. Nationalism strengthened efforts at unification in some and fuelled secessionism in others countries. While the causes of the French Revolution are too complex to be summarized in a few sentences, the perceived excesses of absolutist monarchy, the wish for more representation, and the rise of nationalism[20] played a role in its occurrence. It is in the aftermath of the French Revolution that the foundations were laid for the modern state and its government, which is characterized by, i.a., separation of public and private spheres of activity, of politics and administration (preparing the ground for the emergence of the professional politician and professional civil servant), of office and officeholder (no individual ownership of public office; the Revolution depersonalized the state), of collegial and bureaucratic administration (collegial administration increasingly limited to elected political bodies), of church and state, and of constitutional democracy, i.e. *Rechtsstaat*[21].

2. *The middle-range perspective: reform of government and administration*

The influence of the Napoleonic reforms[22] cannot be underestimated, since they directly or indirectly influenced the contemporary structure and functioning of states all over the world. That is to say, reforms, especially with regard to increasing organizational efficiency and civil servant professionalism, were either introduced in the territories under the French influence or later, sometimes much later, voluntarily adopted

[19] L. GREENFELD, *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge MA 1992.

[20] Cf. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*.

[21] J.C.N. RAADSCHELDERS - M.R. RUTGERS, *The Evolution of Civil Service Systems*, in H.A.G.M. BEKKE - J.L. PERRY - T.A.J. TOONEN (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington IN 1996.

[22] B. WUNDER (ed.), *Les influences du «modèle» napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays*, Brussels 1995.

simply because they made sense. From the middle of the 19th century on, new social, economic, and political associations emerged. While all are important, for our purposes the advent of political parties was vital to the mass mobilization of the people into politics. Between 1850 and 1950, most western countries granted universal suffrage to the entire adult population. Increased opportunities for political participation combined with the impact that industrialization, urbanization, and population growth had upon the social fabric resulted in the accelerating adoption of a wide range of welfare services in addition to the more traditional government services of police, justice, defence, and taxation.

While a variety of categorizations of modern states and their governments is available[23], dominant state and administrative models that emerged in the 19th and 20th centuries are the Westminster Model, the French Napoleonic model, the *Rechtsstaat* and the Nordic mixed models. All western European systems of government share certain features. With regard to the political system these include the development towards[24]:

- a highly differentiated and functionally specific system where the allocation of public service roles is based on achievement rather than ascription;
- a largely rational and secular set of procedures for political decision making;

and in democratic states:

- an extensive range of political and administrative activity;
- a correlation between political power and legitimacy;
- a widespread popular interest in and involvement with the political system.

As far as the administrative system is concerned, distinguishing features include:

- a large-scale public service with a mission to implement policies of political executives;
- a highly specialized bureaucracy, i.e. a high degree of organizational differentiation between departments, agencies, etc.[25];

[23] E.C. PAGE, *Patterns and Diversity.*

[24] See among others the listings in F. HEADY, *Public Administration*, pp. 190-191.

[25] See also A. DARBEL - D. SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration Française. Le système administrative*, Paris - La Haye 1972, pp. 69, 84; J.C.N. RAADSCHELDERS, *Size and*

- a strong sense of professionalism both in terms of belonging to a particular professional or technical field and believing public service to be a profession;
- a clear (legal) definition of political and administrative spheres;
- an effective subordination of bureaucracy to political institutions.

The models and features of the political and administrative systems mentioned above characterize western political-administrative systems in broad strokes. In practice clear differences can be seen in how politics and administration function, for instance, with regard to the relation between the executive branch and legislature, or the role of interest groups, the role of civil servants, the use of judicial review, and so forth[26]. Among others, these differences are especially visible in the day-to-day interaction between political executives and high ranking civil servants. In a legal sense, each group occupies a clearly demarcated role. Political officeholders are elected by the people (parliament), appointed by the leader of the party that won the election (prime minister) or by the person in power of the day (dictator etc.) and the latter officials serve as the executives of the government departments and agencies. In a more sociological sense, though, it is often argued that the lines of demarcation have become increasingly blurred, in the sense that civil servants are supposed to be increasingly involved in the policy making process.

Characteristics of the development of political-administrative relations in the 19th and 20th centuries are argued[27] to include that:

- membership of the civil service is less and less based on ascription and more and more on achievement;
- appointments in career positions are at first quickly depoliticized (in terms of «de-patronization»), although at the top some degree of repoliticization occurred after World War I and II;
- an increasing distinction between experts or specialists in the lower to upper-middle levels on the one hand and the generalist top levels of government on the other;

Organizational Differentiation in Historical Perspective, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 7, 1997, 3, pp. 419-441.

[26] E.g. E.C. PAGE, *Political Authority and Bureaucratic Power.*

[27] F.M. VAN DER MEER - J.C.N. RAADSCHELDERS (eds), *L'entourage administratif du pouvoir exécutif* (Cahier d'Histoire de l'Administration, 5), Brussels; F. RUGGE, *Administrative Traditions.*

– and increasing diversity in the social, economic, and educational background of top officeholders.

In addition, without exception, the adoption of a wide range of non-traditional tasks and services (e.g., health, education, social security, public utilities) in government has resulted in the expansion of the role of career civil servants in policy making and in bureaucratization everywhere[28]. Even the rethinking of the state and the accompanying reform programs starting in the early 1980s have not seriously undermined the position of senior civil servants. The new public management approach has offered ample justification for more «managerial» autonomy and the need for a pro-active attitude. In addition, and given the development towards a new system of multi-level governance, civil servants at the various levels of government have found ample opportunity to strengthen their power base. Their superior knowledge, experience, skills, and above all their centrality in policy networks have delivered public officials opportunities to strengthen their relative position towards politics[29]. This again leads to a counterreaction of the political system seeing its power base threatened. These issues can be historically and theoretically further explored when examining social scientific models and approaches.

The strong points of the administrative history approach are the emphasis on context-related factors as the changes and differences in the design of the state and the political-administrative system when explaining the changing features of political-administrative interaction. Weaknesses are the implicit use of concepts and the (virtual) absence of cross-national comparison. The latter of course depends on the use of a realistic conceptualization. That is considered the fortitude of the social sciences approach. The merits of this statement will be discussed in the next section.

III. Political-administrative relations: the social science literature

Next to administrative historians, social science scholars have tried to comprehend the relation between politicians and bureaucrats. From their point of view, two basic assumptions are implicit in the term political-

[28] E.g. R. Torstendahl, *Bureaucratization in Northwestern Europe*, London - New York 1991.

[29] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform in Western Europe and the Rise of the Enabling State*, paper presented during the Paul van Riper Symposium at the ASPA conference Phoenix AZ 2002.

administrative relations. The first is that politicians and administrators are two groups of actors who can be analytically separated from one another[30]. The second assumption is that there is interaction between the two groups. The main problem that attracts social scientists concerns the questions of how political-administrative relations are structured and, more importantly, to what degree and in which way the political and administrative components of government are (or can be) integrated and which mechanisms are at work to do so[31].

These questions first require attention for the identification of the nature of this interaction within the political-administrative system. In order to be able to compare this interaction from system to system, it is useful to make a distinction between three levels of actions as we have alluded to above: polity, politics, and policies. The «polity level» refers to the (formal and informal) constitutional design of a state. At the «politics level», the political decision-making takes place. This level refers to the way in which policies are formulated, who the main actors are and how they relate to one another. The third level, the «policy level», refers to the operational activities of government. What policies are being implemented and how does this process work? The importance of this tripartite distinction here is that in the social scientific models, the polity level is usually taken for granted. Historically developed, the constitutional arrangements are regarded as a relatively stable component that functions as a framework within which social interaction takes place. Consequentially, this level is less studied by social scientists and left to administrative historians. As a result the models become more fixed and bound to a certain moment in time and are thus less suitable for studying variations over time.

As set out in the previous section, our starting point is that the nature of political-administrative relations is embedded in an institutional framework of the state that evolves over time. In this context, we focus on the politics and policy level of national structures. In this section a number of the influential models from the social science tradition are discussed. These are the model by Aberbach, Putnam, and Peters[32] concerning different types of roles of politicians and civil servants, Svara's idea of complementarity

[30] G.S.A. Dijkstra - F.M. van der Meer, *Zelfstandige bestuursorganen en politiek-ambtelijke verhoudingen*, paper presented at the Nederlandse Kring voor de Wetenschap der Politiek Conference, Antwerp 2005.

[31] P. Self, *Administrative Theories and Politics.*

[32] J.D. Aberbach - R.D. Putnam - B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians.*

between political and administrative office holders[33], Peters[34] and Peters and Pierre[35] on structural relations between the two types of actors, and van der Meer's conceptualization[36] of the tools of political and bureaucratic control within the enabling state. Together these models provide more or less complete coverage of the nature of integration of politics and administration and the mode of interaction between both.The notions of «politicization of bureaucracy» and «bureaucratization of politics» are both potential roads (mechanisms) towards an increased integration. The inclusion of these phenomena is vital if we want to get a better understanding of changes in the nature of political-administrative relations[37].

Aberbach, Putnam, and Rockman[38] follow Putnam when using the concepts of 'classical' and 'political' civil servants. The classic civil servant is one who is loyal to the political master and is mainly in charge of policy execution, whereas the political civil servant is also heavily and actively involved in policymaking. The latter type of civil servant sees political involvement (in terms of policymaking) as a significant and autonomous part of his professional tasks. These two basic types of senior civil servants are further developed in four images (see table 1).

Image 1 presents a world in which politics and administration are separated in its purest legal form. This ideal type of politics-bureaucracy relations has no strong empirical manifestation, but is often used as an analytical and normative (constitutional legal) construct. Politicians deal with policy formulation, civil servants deal with the execution and implementation of these policies. This strict separation is in line with what was advocated in Europe by early and mid-19th century legal scholars[39] and by Max

[33] J.H. Svara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, in «Administration & Society», 30, 1999, 6, pp. 676-705; J.K. Svara - J.R. Brunet, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration*, in M. Rutgers (ed.), *Retracing Public Administration*, Amsterdam 2003, pp. 185-208.

[34] B. Guy Peters, *Politicians and Bureaucrats.*

[35] B. Guy Peters - J. Pierre (eds), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London - New York 2001.

[36] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform.*

[37] *Ibidem*; F.M. van der Meer, *Civil Service Reform.*

[38] J.D. Aberbach - R.D. Putnam - B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians.*

[39] E.g. Bonnin, Vivien; see M.R. Rutgers, *Grondslagen van de Bestuurskunde. Historie, Begripsvorming en Kennisintegratie*, Muiderberg 2004, pp. 66-67.

Weber in his ideal type of legal-rational bureaucratic government[40]. On the other side of the Atlantic, with an eye on the elaborate and corrupt spoils system, Wilson and Goodnow argued that politicians and administrators should be clearly demarcated so that the bureaucracy could function as an expert, objective, continuous, and stable body removed from political patronage.

The second image projects the relation between politicians and bureaucrats as one in which politicians deal with interests and civil servants deal with facts. This notion is considered by the authors as a more adequate description of reality. Here, the sensitivity of politicians towards the will of the population is matched by the expertise and impartiality of the bureaucracy.

Image 3 moves further towards a shared responsibility of politicians and administrators for policy making. The main difference between both types of actors is that politicians are inspired by passion and idealism, whereas civil servants act with caution and on the basis of pragmatism. Although possessing different styles and motivations, both politicians and bureaucrats are concerned with politics and policy making. This leads us to image 4, which represents a perfect fusion between politicians and civil servants. In analytical terms, this perspective is least useful, because where politicians and bureaucrats merge into one group of officials one can hardly speak of political-administrative interaction. Nonetheless, in systems where there is a high degree of overlap in terms of career patterns between politicians and civil servants, and where top civil servants are political rather than career civil servants, the roles of both types of actors look considerably more hybrid.

Applying these four images to empirical reality, images 1 and 2 are said by Aberbach, Putnam, and Rockman to appear more relevant for the lower levels of government, whereas level 3 and perhaps to some extent 4 are a more appropriate representation of the higher levels of government. Thus the Aberbach, Putnam, and Rockman conceptualization might be useful for understanding political-administrative relations, but more in terms of parts of a bureaucratic apparatus than in analyzing or comparing entire national systems.

[40] This representation of the idealtype is misleading as also image 2 is included in Weber's conception of political-administrative relations; see E.C. PAGE, *Political Authority and Bureaucratic Power*, p. 5.

Table 1. *Model of the interaction between politicians and civil servants*

	Perfect separation			Perfect fusion
	Image 1	Image 2	Image 3	Image 4
Politicians	Policy articulation	Interests (political sensitivity)	Energy (passion, idealism)	No distinction between politicians and civil servants
Civil servants	Administration (execution)	Facts (neutrality, expertise)	Equilibrium (pragmatism, caution)	

Source: J.D. ABERBACH - R.D. PUTNAM - B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*

Moreover, Aberbach, Putnam, and Rockman maintain that there is a larger contrast between political officeholders and civil servants in Europe than in the United States while, overall, the roles of both at the time (1981) appeared to be converging. As Raadschelders and van der Meer[41] pointed out, this generalization is rather doubtful. Empirical evidence does not seem to support the convergence hypothesis. Indeed, in a recent study Aberbach and Rockman noted that the gap between political officeholders and top career civil servants had been growing at least in the United States[42]. The same observations hold true for Western Europe[43].

The suggestion in the Aberbach, Putnam, and Rockman images is that at the top level of government there is a historical development from a relatively separated interaction towards a more fused relationship. This is another conclusion that has been seriously criticized[44]. The images by Aberbach, Putnam, and Rockman are theoretical and informed by literature and surveys are usually limited to a brief period of time. Valid cross-time conclusions cannot really be made. A longitudinal study would

[41] F.M. VAN DER MEER - J.C.N. RAADSCHELDERS (eds.), *L'entourage administratif.*

[42] J.D. ABERBACH - R.D. PUTNAM - B.A. ROCKMAN, *Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States*, in «Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions», 10, 1997, 3, pp. 323-349; see also K.-H. LEE - J.C.N. RAADSCHELDERS, *Between Amateur Government and Career Civil Service: The American Administrative Elite in Cross-Time and Cross-National Perspective*, in *Yearbook of European Administrative History*, Baden-Baden 2005.

[43] H.G.J.M BEKKE - F.M. VAN DER MEER (eds), *Western European Civil Service Systems*, Cheltenham - Aldershot 2000.

[44] E.g. E.C. PAGE, *Comparative Public Administration in Britain*, in «Public Administration», 73, 1995, 1, pp. 123-141.

be necessary in order to substantiate this point. Nevertheless by cutting the models in four configurations concentrating on differences in tasks, decision orientation, and attitude, tools for comparison could be provided; thus leaving out any pre-conceived evolutionary meaning.

Next to the Aberbach, Putnam, and Rockman images, other models have been developed that accommodate for the fact that the perceived «ideal type of separation» as proposed by Wilson and Weber only exists in normative (legal) theory. Svara and Brunet[45] have expanded the model of complementarity. With respect to the interaction between elected officials and civil servants, the first pillar of the model holds that both groups maintain distinct roles based on their unique perspectives and values, and the differences in their formal position. Secondly, there is an overlap in functions between politicians and civil servants, with politicians being involved in overseeing administration and civil servants involved in policy making. Thirdly, politicians and civil servants operate in a relation of interdependency and reciprocal influence.

The other pillar of the complementarity model focuses on value commitments of civil servants and consists of four elements. The first is that civil servants support the law and Constitution, respect political supremacy, and acknowledge the need for accountability. The second is that civil servants are responsible for serving the public and supporting the democratic process. Thirdly, civil servants hold a position of independence, are committed to professional values and competence, and loyal to the mission of their agency. Lastly, they are honest in their dealings with politicians, promote the public interest, and act according to ethical considerations.

The important benefit of this model is that it reconciles two key and related tensions in political-administrative relations. Firstly, it squares the need to comply with the direction given by elected officials and the need to maintain administrative professional integrity. Secondly, it leaves room for both responsiveness to incumbent politicians and for serving the public good. That said, what this model does not address is the historical development of political-administrative systems, which makes the model difficult to use for the cross-time analyses of political-administrative relations. In addition, the real problem for using it in empirical comparative research is its strong normative leanings. It starts from the given assump-

[45] J.K. SVARA - J.R. BRUNET, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration.*

Table 2. *The complementarity model*

Value commitments of administrators	Interactions of elected officials and administrator
(a) Support law and constitution, respect political supremacy, acknowledge need for accountability	(a) Distinct roles based on unique perspectives and values and differences in formal position
(b) Serving the public and supporting the democratic process	(b) Overlap in functions
(c) Independent with a commitment to professional values and competence, loyal to the mission of their agency	(c) Interdependency and reciprocal influence
(d) Honest in dealings with elected officials, promote broadest conception of public interest, act in an ethically grounded way	

Source: J.K. SVARA - J.R. BRUNET, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration*

tion of a democratic and responsive government and bureaucracy. The historical realism of this assumption is questionable.

In order to understand the patterns of behavior between political office holders and civil servants, Peters constructed a set of models that bring together five aspects of behavior: the tone of interaction, the winners (i.e. dominant group of actors), the way in which conflicts are resolved, the style in which this happens, and what the implications are for governance. The first model, formal-legal interaction, shows many similarities with the first image in the model of Aberbach, Putnam, and Rockman The political superior steers his or her bureaucratic apparatus and the civil servants obey the commands of their political executive. The village life model presents a picture of politicians and bureaucrats who form one elite which manages the public sphere through bargaining and mutuality. In the functional village life variant there is similar elite that governs, but this elite also includes a wider group of interest representatives. Corporate and other civil society actors join the game, in which expertise and the pursuit of interest are the crucial components of policy formation. The adversarial model assumes a continuous power struggle between politicians and bureaucrats. Instead of a shared responsibility the two parties are engaged in a zero-sum game for policy dominance. This is the only model that leads away from integration, and it is a model relevant only

to a short-term perspective. The final model, the one of the administrative state, is the clear opposite of the formal-legal model. Civil servants are not subject to the will of the political superior, but rule themselves. In case of conflict, it is the politicians who must leave. Expertise comes before politics, and stability is the outcome in terms of policies.

Table 3. *Typology of interaction between politicians and top civil servants*

Model	Tone	Winners	Conflict resolution	Style	Impacts
Formal-legal	Integrative	Politicians	Command	Authority	Variability
Village life	Integrative	Both	Bargaining	Mutuality	Management
Functional village life	Integrative	Both	Bargaining	Expertise	Interest dominance
Adversarial	Adversarial	Variable	Power	Conflict	Variability
Administrative state	Integrative	Civil service	Abdication	Expertise	Stability

Source: B. GUY PETERS, *Politicians and Bureaucrats*

Using the same model, Peters and Pierre[46] investigated the political consequences of the widespread public sector reforms in various countries in the 1980s and 1990s. Their conclusion is that these 'managerial' reforms influenced the nature of politics in the public sector in a serious manner, especially the relationship between civil servants and their superior politicians. Moreover, they saw that the recent reforms moved relations in several national systems more towards the adversarial model, since in some cases the stress on measurable performance led civil servants to become more anti-political and less willing to wait for the policy initiatives of political leaders than in the past. Also, the influx of private sector managers into the civil service led to cultural clashes, resulting in a more conflictual relationship between political and administrative officials. In addition, their study demonstrates that in many cases it is no longer appropriate to think in terms of tension between politicians and public servants and of undifferentiated categories. Instead, as Toonen[47] argues, different sorts

[46] B. GUY PETERS - J. PIERRE (eds), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform.*

[47] T.A.J. TOONEN, *The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration*, in B.G. PETERS - J. PIERRE (eds), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, pp. 183-201.

of civil servants are emerging, some more managerial and some more strategically oriented, some more regulative and other more evaluative. New types of tensions are thus created, for instance among bureaucrats and between bureaucrats and politicians in various combinations.

Elaborating the points made above, van der Meer[48] examines the implications of the shift from the traditional welfare state towards the enabling state for civil service systems. Within the concept of the enabling state, civil servants are assumed to have an even more autonomous leadership role and to be more pro-active than before. Thus, in directing and upholding the modern multi-layered system of governance, civil servants at various levels see openings for the strengthening of their power position vis-à-vis the political officeholders, based on information asymmetries, rich experience, skills, and their pivotal position in policy networks. This notion is applied to the case of the Netherlands as studied by van der Meer and Raadschelders[49]. On the one hand, this point leads towards a more administrative model and also towards a 'managerialization' or bureaucratization of politics as seen in the 1980s and early 1990s. Contrary (and perhaps as a response) to the trend of bureaucratization of politics in the later 1990s the (long standing) interest in political control mechanisms resurfaced. As a tool for analysis, this conceptualization of political controls results in the identification of a repertoire of control mechanisms at the hands of political officeholders[50]. All of the following tools can be empirically observed in the European civil service systems but their actual use varies according to thein acceptability in a particular political-administrative institutional context. The first instrument is political appointment of public officials, which may happen in five distinct ways: a spoils system, formalized political discretion to appoint top civil servants, informal political appointment of civil servants, the appointment of political advisors, and the employment of ministerial cabinets. The second mechanism for control is to invoke alternative external sources of advice and expertise. This may happen by means of consulting external personal advisors, hiring of consultants, or using advisor bodies and institutions of public expertise. Thirdly, in order to increase political

[48] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform.*

[49] J.C.N. Raadschelders, *Water Management for Multiple Purposes through Flexible Institutional Arrangements: Comparative, Theoretical and Normative Observations*, in J.C.N. Raadschelders (ed.), *The Institutional Arrangements for Water Management in the 19th and 20th Centuries* (Cahier d'histoire de l'administration, 8), Amsterdam 2005, pp. 225-235.

[50] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform.*

control over bureaucracy, politicians can try to disintegrate the monolithic bureaucratic apparatus, through three different channels: by downsizing the bureaucracy, by creating competing advisory or implementation offices, or by creating a supervisory bureaucracy. Finally, political officeholders can try to strengthen their power base in terms of changing administrative values, by manipulating or creating a service ethos, or by adapting legal provisions[51].

Political-administrative relations are studied from an angle of integration through the use of political control and bureaucratization (of the political system) methods. This approach has advantages since it closes the gap between the more abstract models and what is actually happening in practice. Moreover, it adds a dimension of change and/or manipulation to the existing models of interaction.

From this discussion we see how the degree of separation between politics and administration and the mode of interaction between both spheres can be conceptualized. We have observed that the images of Aberbach, Putnam, and Rockman and the models by Peters (with the exception of the «Adversarial model») all take integrative interaction as a starting point, in the sense that at the apex, the world of politics and the world of administration meet in order to fulfill their respective duties and responsibilities. It is important to note that there is a difference between an «integrative interaction at the top» and «fusion between politics and administration» as presented in image 4, since in the latter conception the tasks and responsibilities of politicians and civil servants are blurred and have virtually become identical, which is by no means necessarily the case in systems characterized by «integrative interaction». Another outcome of the social science approach is the realization that the politicization of bureaucracy and the bureaucratization of politics are both processes that can be used to reinforce the integration of both types of actors. On the basis of these insights we can now embark on an effort to integrate the historical and social science approaches to political-administrative relations.

[51] *Ibidem.*

IV. POLITICAL-ADMINISTRATIVE RELATIONS IN A COMPARATIVE HISTORICAL PERSPECTIVE

A dynamic and middle-range model of the development of political-administrative relations takes the «time variation» and the «cross-national variation» into account[52] while recognizing that the present is embedded in but not predetermined by the past[53]. In fact, we assume that the position and function of existing administrative and institutional arrangements resemble their historical predecessors only in name. This has been found to be the case with many of the current institutional water management arrangements: the name of the institution or organization is often the same as it was 200, 300 or more years ago, but their tasks, structure, and functioning are vastly different[54]. Path-dependency approaches to studying development over time are premised upon the notion of punctuated equilibrium, where periods of rapid change are followed by long periods of institutional stasis[55]. Furthermore, the concept of path-dependency leads to the type of analysis that is an example of reconstructed logic, because by nature it must show evolution toward a particular end which is usually in the present. This means that we may overlook 'paths' that ended but may have had influence upon the continuation of other paths[56].

An analysis of evolving political-administrative relations is therefore more fruitful on the basis of the combination of a so-called developmental perspective, which describes developments as they unfold from some point in time up to the present in rather abstract terms[57], and an administrative-historical perspective that has attention for concrete people in their time. Central to such a dynamic model is the issue of time-span.

[52] E.g., D. CARAMANI, *The Nationalization of Politics*, pp. 195-196.

[53] D. NORTH - C. DOUGLAS, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, pp. 98-99; J.C.N. RAADSCHELDERS, *Administrative History. Introduction*. B. GUY PETERS - J. PIERRE (eds), *Handbook of Public Administration*, London 2003, pp. 161-168, here p. 162.

[54] J.C.N. RAADSCHELDERS, *Water Management for Multiple Purposes*, pp. 232-233.

[55] K. THELEN, *How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis*, in J. MAHONEY - D. RUESCHEMEYER (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge 2003, pp. 208-240, here p. 209.

[56] J.C.N. RAADSCHELDERS, *Evolution, Institutional Analysis, and Path Dependency: An Administrative-History Perspective on Fashionable Approaches and Concepts*, in «International Review of Administrative Sciences», 64, 1998, 4, pp. 565-582.

[57] E.g., R.A. NISBET, *Social Change and History. Aspects of the Western Theory of Development*, New York 1969; R.A. NISBET, *The Making of Modern Society*, Brighton 1986.

In a famous article Braudel[58] distinguished between «longue durée», «la conjoncture», and «histoire événementiel». This approach allows us to depict the development of political-administrative relations as a layered phenomenon. A more refined framework for comparative historical analysis includes attention to the time horizon (short term v. long term) of outcomes and of causes[59]. In addition, a solid administrative-historical analysis also requires attention for the intensity and scope for change. Hernes made these dimensions explicit by means of his model of scope and extent of change[60]. These three elements combined constitute a dynamic approach to change processes that includes attention for the sequence of events («histoire événementiel») and for a characterization of types of relations possible now and over time (see section three), as for their long-term causes and effects («longue durée», «la conjoncture»). In addition, the dynamic analysis is further bolstered by recognizing intensity of change as a variable. For instance, NPM-style reforms were much less important in Germany and Spain than they were in the UK and New Zealand[61]. This raises an interesting question: When intensities of change/reform vary across states or even organizations, does that, and, if so, to what extent, influence the nature of political-administrative relations? Here we carry out a comparative *prima facie* exercise of changes in political-administrative relations on the basis of the discussed conceptualizations.

Looking though the lens of the model by Aberbach, Putnam, and Rockman, the Dutch system has characteristics of image 2 and image 3. To begin with the latter, both politicians and civil servants are concerned with policy-making, and civil servants at the top have – to a certain degree – taken on tasks that theoretically belong to the realm of politics, such as communicating policies to the public, but the latter is certainly not generally accepted. This autonomy involves mainly senior civil servants in agencies responsible for policy implementation (police and public prosecution). Image 2 is more applicable to top civil servants working in the core departments. Image 2 has been of old the main model for

[58] F. BRAUDEL, *Histoire et les sciences sociales: la longue durée*, in «Annales», 13, 1958, 4, pp. 725-753.

[59] P. PIERSON, *Big, Slow-Moving, and ... Invisible. Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics*, in J. MAHONEY - D. RUESCHEMEYER (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge 2003, pp. 177-207.

[60] G. HERNES, *Structural Change in Social Processes*, in «American Journal of Sociology», 82, 1976-1977, 3, pp. 513-547.

[61] E.N. SULEIMAN, *Dismantling Democratic States*, Princeton 2003, p. 66.

Dutch administration[62]. In the UK, the system of political-administrative relations is more similar to image 2. Of old, politicians dominate the policy-making process, although helped by the policy advice of the top civil service, whose most important values remain neutrality in the party-political sense and objective expertise. To a large extent this also applies to the German system. In Belgium and France the nature of politician/top bureaucracy is largely determined by the presence of the ministerial cabinets. These cabinets form a buffer zone between the government and the bureaucracy, and have a crucial role in policy-making and agenda setting, while the implementation and operational activities are left to the career civil service. In this sense the top bureaucracy and the political leadership of the department form a relatively integrated apex, much like image 3. The relations of politics and ministerial cabinets and core bureaucracy can be defined less clearly in Aberbach's terms (see below). The same (image 3) can be said about Spain, which has introduced a formalized spoils system after the technical neutrality of the Franco-period. These are very broad and general classifications. Looking at more specific changes and reforms we shall see that reality is much more nuanced and that some developments taking place simultaneously even cause shifts in opposing directions.

From the viewpoint of Peters' conceptualization[63], France is often described as a village life system, given the far-reaching homogeneity of the political-administrative elite, where career patterns in the civil service and in politics often overlap. The Netherlands shows more similarities with the functional village life, considering that the elite are extended to a wider group of interest representatives that function in a neo-corporatist setting. The UK, on the contrary, based on the Westminster-Whitehall conception of political-administrative relations, fits well with Peters' formal-legal model. The Westminster-Whitehall idea centres on the political superior that directs a neutral and generalist bureaucracy[64]. Spain is a reverse example, where the top bureaucracy is strongly politicized (spoils system), but interestingly, this system can also be termed formal-legal in the meaning of the Peters model. Although political control is achieved

62 F.M. van der Meer - J.C.N. Raadschelders (eds), *L'entourage administratif*; P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland, 1813-1940*, Kampen 1988.

63 B.G. Peters, *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory & Method*, Tuscaloosa AL 1988.

64 Developments in recent years vary this picture considerably, though. These are discussed below.

by diametrically different means, the outcome of the interaction between politicians and civil servants is fundamentally similar. The Belgian system hosts both similarities of the formal-legal model (political primacy is strong) and the village life model (appointments at the top are considerably based on political patronage). In fact, in part the Belgian constellation also resembles the administrative state-type. As Hondeghem[65] noted, the permanent civil servants hold hierarchically lower positions than the members of the ministerial cabinets, political party leaders, and representatives of interest groups. As a result, mistrust and poor cooperation arises between the sphere of administration and the sphere of politics. Germany has a system that is based on the *Rechtsstaat*-conception and inspired by the Weberian ideal of political primacy and bureaucratic neutrality, notwithstanding the political appointment of «Ministerialdirektoren» and «Staatssekretäre»[66]. As we shall see below, the deployment of political civil servants in Germany is on the rise. Still, the German system can broadly be classified as a formal-legal model.

The complexity of political-administrative relations makes it difficult to crudely classify the various national systems on the basis of the models by Aberbach, Putnam, and Rockman and by Peters. The above analysis shows that most systems are composed of characteristics from more than one of the types or models. Another way of interpreting the nature of these relations is by adopting the perspective of van der Meer's repertoire of instruments for political control over a potentially powerful bureaucracy[67]. The assumption here is that from the wide variety of control mechanisms (political appointment of public officials, alternative external source of advise, deconstruction of an integrated bureaucracy' and changing administrative values) political officials are only free to deploy these instruments inasmuch as the institutional setting in which they operate allows them to do so. We proceed with our exercise by looking at the possibilities for political appointment of public officials, which can be subdivided into a spoils system, formalized political discretion to appoint top civil servants; informal political appointment of permanent civil ser-

[65] A. HONDEGHEM, *The National Civil Service in Belgium*, in H.A.G.M. BEKKE - F.M. VAN DER MEER (eds), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham 2000, pp. 120-147.

[66] K.-U. SCHNAPP, *Ministerial Bureaucracies as Stand-in Agenda Setters? A Comparative Description*, Berlin 2000; K.-U. SCHNAPP, *Politisches Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», 5, 2001, p. 21; K.-U. SCHNAPP, *Ministerialbürokratien in Westlichen Demokratien: Eine vergleichende Analyse*, Opladen 2004.

[67] F.M. VAN DER MEER, *Civil Service Reform.*

vice positions; political advisors; ministerial cabinets[68]. In Spain, after the transition to democracy, a system was adopted to help the government implement the main goals of the winning political party[69]. This implies a formalized spoils system, which is the drastic way of securing the political responsiveness of the top bureaucracy. The same happened in many post-communist Central and East European countries[70]. In Belgium, France, and to a certain degree also in Germany, politicians hold the formalized discretion to appoint top civil servants of their political preference. These political civil servants are permanent in the sense that their tenure does not end when another political party comes to power. Interestingly, both the Napoleonic and the German *Rechtsstaat*-model appear to leave room for the selection of top bureaucrats by political criteria (although the nominations are made in consultation with bureaucracy). Nevertheless, the persons to be recruited come from the standing bureaucracy, while at the same time there is a possibility, not a probability, of a political turnover. In Belgium the informal political appointment of permanent civil servants is common practice. This custom is the result of the so-called pacification policy, which means that positions in the public service are staffed in proportionality of the language groups and political denominations, so as to prevent the Belgian state from disintegrating[71]. It appears that democratization and the advent of popular democracy impair the neutrality of the civil service. Somewhat more controversially we might imagine that a more authoritarian regime leads to a «neutralization» of bureaucracy by emphasizing the technocratic aspects of work (e.g., in Nazi Germany). Often instruments such as a double hierarchy involve strict political and ideological oversight. This neutralization has lead to major criticism on the moral vacuum of bureaucracy after World War II [72]. The Netherlands too, appears to apply political dimensions to the appointment of senior civil servants, albeit in a rather covert manner[73].

[68] *Ibidem.*

[69] S. PARRADO-DÍEZ, *The Development and the Current Features of the Spanish Civil Service Systems*, in H.A.G.M. BEKKE - F.M. VAN DER MEER (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham 2000, pp. 247-274:

[70] T. VERHEIJEN (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham.

[71] A. HONDEGHEM, *The National Civil Service in Belgium*, pp. 144-145.

[72] Carl Friedrich, see R.K. MERTON (ed.), *Reader in Bureaucracy*, New York 1967.

[73] F.M. VAN DER MEER - J.C.N. RAADSCHELDERS, *The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity*, in E.C. PAGE - V. WRIGHT (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top officials*, Oxford 1999, pp. 205-228.

The installation of political advisors to ministers and deputy ministers is an additional instrument that is used in different variants in all of the countries we discuss. Political advisors are typically hired on the basis on non-merit criteria and usually provide their minister with policy advice and maintain contacts with the party and the affiliated representatives in parliament. In the Netherlands, the formal creation of political advisor-positions only came about during the most recent cabinet formations although the first political advisors were nominated just after World War II. In Britain too, the Blair governments of the late 1990s and the early 2000s have significantly extended the number of political advisors, spin-doctors, and press officers directly linked to politicians[74]. This increased usage of spin-doctors and press officers at cabinet level in Britain, as well as the political civil servants in Germany, where the political support units for ministers are becoming more elaborate, raises the question to what extent these constructions should not be regarded as ministerial cabinets that are characteristic of the French and Belgian systems[75]. Interestingly, Belgium has had ministerial cabinets from the foundation of the Belgian state in 1830, but the party-political partisan connotation has only developed since the reform of the public service in the 1930s[76]. For France, Rouban[77] found that, in spite of attempts to decrease the power of these cabinets, their position has in fact strengthened over the past two decades. Moreover, the number of political appointments in the French central civil service as a whole has also increased substantially over the past years. In the Netherlands, the political-administrative system does not seem to allow full-fledged ministerial cabinets, because it is seen as incompatible with the institutional model, which is based on expertise and neutrality, and the general perception of what is good and fair governance. Given the fact that in Spain the top levels of bureaucracy are highly politicized, the use of ministerial cabinets is superfluous. After all, the senior civil servants are already of the same political color as the minister, which by definition guarantees a high degree of political control.

[74] Ch. Dargie - R. Locke, *The British Senior Civil Service*, in E.C. Page - V. Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford - New York 1999, pp. 178-204.

[75] F.M. van der Meer, *Civil Service Reform.*

[76] A. Hondeghem, *The National Civil Service in Belgium.*

[77] L. Rouban, *Politicization of the Civil Service in France: from Structural to Strategic Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for Control*, London - New York 2004, pp. 81-100.

Two additional control mechanisms still meed to be mentioned. The first one relates to the creation of a unified integrated civil service (corps) with a professional code (stimulating a civil service ethos) created to assist the existing political order. Examples are the UK and the Netherlands. The aim of such pools of top bureaucrats is fundamentally to increase the political control over the top bureaucracy. Thus, the senior civil service is used as an instrument to increase mobility of bureaucrats between departments, so that top bureaucrats maintain their first loyalty to their political superior rather than to the department they have come identify with and to enhance the interdepartmental policy coordination. In terms of the Aberbach, Putnam, and Rockman model, this development leaves the separation between politics and administration largely unchanged since in a direct sense this development is one in inter-bureaucratic relations rather than only concerning the divide between politics and administration. However, as noted, the underlying aim of the introduction of a senior civil service was the increase of political control over the bureaucracy, thus affecting the 'interaction' between politicians and civil servants in an indirect sense.

In addition throughout the 19th and 20th centuries, the growth of public services has led to an increasing organizational differentiation[78]. One of the forms in which this has taken place is the creation of agencies outside the direct central core bureaucratic control, usually combined with a decrease in the size of ministerial departments (the Netherlands, Germany, and France: early 20th century, the United Kingdom: from the 1980s). There is an argument that this has broken the power of the core bureaucracy. However, it has also created powerful officials working in these new (implementation) agencies.

V. Conclusion

In our introduction we have pointed to the growth (in quantitative and qualitative terms) of government and its consequences for political-administrative relations. Apart from some examples the harvest of social scientists on political-administrative relations is mainly limited to contemporary issues. Limited attention is devoted to the historical background and this is often done in the most general terms. Historical

[78] F.M. van der Meer - J.C.N. Raadschelders, *Administering the Summit in the Netherlands 1795-1995*, in F.M. van der Meer - J.C.N. Raadschelders (eds), *Administering the Summit*, pp. 227-249.

work concentrates on changes in state and bureaucracy at large in the past two centuries often on a national level. Less emphasis is paid to the use of concepts necessary for a cross-national comparison. We have argued that however necessary, the relations between political officeholders and top civil servants have rarely been examined through a combination of cross-time, developmental or historical and cross-national, social science perspectives. To help address this lack in our understanding was the scope of this paper. Our main question was: To what extent and in which direction have political-administrative relations in Western Europe changed during the 19th and 20th centuries given the broadening scope and growing size of West-European governments and the increase in power of senior civil servants?

We started by pointing to the historical analysis of political administrative relations. The assets of the historical approach are the careful analysis of the interdependency between changes at three levels of analysis, namely the state, the design of the political-administrative systems and political-administrative interaction. The first levels can provide an explanatory context for changes and variations of the third. A lot of attention has been paid to changes and the evolution of states and associated design of the political-administrative system. As argued, less emphasis has been put on a historical and cross-national comparison of political-administrative relations. An exception is formed by the work done by the Working group on administrative history of the IIAS and articles in the «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte». The social science approaches concentrate on questions as to how political administrative relations are structured and more importantly to what degree and in which way the political and administrative components of government are (or can be) integrated and which mechanisms are at work to do so. The social science approaches have often been characterized by their strong emphasis on conceptualization but hampered by their focus on the present. Nevertheless some opinions are expressed regarding the development towards the present situation without much historical analysis. In particular, too little attention is paid to long lasting change processes at the state and the political-administrative design levels.

Political-administrative relations can better, as said in section 4, be examined on the basis of a combination of a so-called developmental perspective, which describes developments as they unfold from some point in time up to the present in conceptual terms necessary for cross national analysis and an administrative-historical perspective that pays attention to concrete people in their time.

As argued before, the observations made in this article are by no means intended to provide a complete or exhaustive overview of the developments in the sphere of political-administrative relations. Our tentative empirical examination has shown the diversity and complexity of political-administrative relations at the top. It appears that from a historical-developmental perspective, national constellations are not easily cast into the general mold of models, such as those by Aberbach, Putnam, and Rockman and by Peters. One should avoid any idea of time or normative (in terms of evolution towards «modernity») sequences. Separately they can however be used as a collection of typologies or configurations of political-administrative interactions. An analysis in terms of instruments of political control and the institutional constraints upon politicians, depending on the administrative system they operate in, can perhaps be even more practically useful as attention is focused on action/reaction processes in evolving political-administrative relations given contextual developments of state and the political-administrative system. We have seen that Aberbach, Putnam, and Rockman's initial claim of a general and gradual move form the pure separation of politics and administration (image 1) to the «pure hybrid» (image 4) has been reconsidered since then. Perhaps not so remarkable is the persistence of some configurations even after times of interruption within the political system. In addition to the configurations, we have used the political control repertoire as an additional instrument of control over an influential bureaucracy. We have concluded from our analysis that political officials are free to deploy instruments from a wide variety of control mechanisms inasmuch as the political-administrative and societal institutional setting in which they operate allows them to do so.

By way of summary, we have seen that two dominant «schools» of inquiry vie for our attention when trying to understand changes in political-administrative relations. The first school encompasses the administrative-historical tradition. From a descriptive viewpoint, these studies bring us a long way, but they lack the analytical conceptualization necessary for a cross-national comparison. The second research tradition is rooted in the social sciences. Two limitations hamper this approach. First, many of these models combine normative and empirical dimensions, thus creating an entangled presentation of what 'is' and what 'ought to be' in the political-administrative interaction. Secondly, many of the social scientific models host assumptions about an empirical shift from one extreme of the spectrum of analytical constructs to the other without being founded in empirical reality.

On the basis of these problematic aspects of both the administrative-historical and the social scientific approach, we have endeavoured to discard the normative elements and time sequence assumptions off the social science models, while at the same time grounding the approach in a historical context, i.e. long term national building and middle range reforms in the realm of government and administration. This framework will be the starting point for the cross-national and temporal comparisons that are so much needed.

Potere politico e dirigenze amministrative

Alcune riflessioni sull'esperienza italiana degli ultimi anni

di *Franco Bassanini*

Immaginiamo che uno studioso straniero, giunto in Italia quest'anno, decida di interrogare a caso un appartenente al ceto politico italiano per farsi spiegare l'evoluzione del rapporto fra politica e amministrazione in Italia. Immaginiamo, in particolare, che gli chieda di spiegargli – sullo sfondo dei processi di trasformazione della forma di Stato e di Governo intervenuti nell'ultimo decennio (ancorché largamente incompiuti) e dell'evoluzione dei modelli di relazione tra potere politico e amministrazione – le innovazioni introdotte nel nostro sistema in materia di status, prerogative e disciplina della dirigenza pubblica. Col novanta per cento di probabilità si sentirebbe quasi certamente di rispondere che in Italia si è passati in questi anni da un regime in cui l'amministrazione era imparziale e tendenzialmente neutrale e i dirigenti sostanzialmente inamovibili a un sistema di *spoils system*, caratterizzato da una accentuata precarizzazione della dirigenza e da una sua forte soggezione all'autorità politica. Una piccola percentuale del ceto politico avrebbe probabilmente segnalato, tentando di dare una interpretazione causale del fenomeno, che questa evoluzione era probabilmente la conseguenza dell'introduzione di forme di democrazia di investitura, o di democrazia maggioritaria, e dell'evoluzione del nostro sistema partitico in senso bipolare, con una conseguente forte propensione del ceto politico a considerare la vittoria elettorale come legittimazione a occupare le istituzioni e le amministrazioni pubbliche, affidandole alla direzione di personale di fiducia della maggioranza politica *pro tempore*.

Cercherò di esporre le ragioni per le quali questa risposta è – a mio avviso – molto lontana dalla verità, pur riconoscendo che essa coglie, ma in modo superficiale e impreciso, alcuni aspetti delle trasformazioni intervenute nel rapporto «tripolare» fra le tre grandezze sopra richiamate: l'evoluzione della forma di Stato e di governo; la trasformazione dei modelli di relazione tra potere politico e amministrazione; i mutamenti intervenuti in materia di status e prerogative dei funzionari.

Innanzitutto va detto che di *spoils system* in senso proprio non si può parlare, nell'esperienza italiana, né prima né dopo le riforme degli anni Novanta. Come si sa, lo *spoils system* caratterizza il rapporto tra politica e amministrazione degli Stati Uniti d'America. Cominciamo dunque col notare che non si tratta di un modello connaturato alla forma delle democrazie maggioritarie, visto che è in uso solo in alcune tra esse – il cui prototipo sono, per l'appunto, gli Stati Uniti. Fa dunque una operazione arbitraria e scientificamente infondata chi predica come un dato che deriva dall'osservazione degli ordinamenti comparati il necessario parallelismo tra democrazia maggioritaria, o democrazia di investitura, e *spoils system*. Anche negli Stati Uniti, del resto, lo *spoils system* si applica solo a una parte dei dirigenti delle amministrazioni e agenzie federali.

Peraltro il sistema americano prevede – è necessario ricordarlo – una serie di importanti *checks and balances*, che mitigano fortemente un uso improprio del «sistema delle spoglie»: molte delle nomine di maggior rilievo non sono efficaci fino a che il Presidente non abbia ottenuto l'*advice and consent* del Senato; né mancano incarichi regolati dal principio dell'intesa *bipartisan*, come nel caso del *Comptroller general*, preposto alla testa del potente *General Accounting Office*.

In ogni caso, nel sistema delle spoglie in uso negli Stati Uniti, il dirigente rimosso dall'incarico in seguito al cambio di amministrazione perde il posto. Nella variante italiana perde l'incarico, ma non il posto. Perciò dubito che essa possa davvero considerarsi una variante di quel sistema.

Seconda osservazione: non è affatto vero – come sembrano pensare anche studiosi illustri – che l'alta dirigenza italiana e il suo ordinamento siano stati caratterizzati fino alle riforme degli anni Novanta dal principio della inamovibilità degli incarichi. Così come non è vero, reciprocamente, che la rimovibilità dei dirigenti dall'incarico, sia stata introdotta in correlazione con l'adozione di sistemi maggioritari o di sistemi di democrazia di investitura (soprattutto negli enti locali e nelle regioni). Da sempre – e dunque anche nei decenni nei quali sono stati in vigore sistemi elettorali proporzionali – valeva in Italia un regime di precarietà degli incarichi per la maggior parte (se non la quasi totalità) dei funzionari dello Stato di più alto grado. Mi riferisco agli ambasciatori (e, in genere, ai capi degli uffici diplomatici e consolari), ai prefetti, e ai capi delle grandi unità militari: essi potevano e possono essere – cent'anni fa, come oggi – sollevati dall'incarico e messi a disposizione dell'amministrazione per semplice decisione dell'autorità politica (con deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente). La rimozione può essere

disposta in qualunque momento, e dunque anche pochi giorni dopo la preposizione al medesimo incarico, con provvedimento non soggetto ad obbligo di motivazione.

Un regime di 'precarietà' nell'incarico caratterizzava dunque e caratterizza la maggioranza assoluta della dirigenza apicale delle amministrazioni dello Stato. Esso non è stato messo in discussione neppure dalle più intransigenti vestali del principio della imparzialità dell'amministrazione. Nei periodi migliori della storia d'Italia, la precarietà è stata, per vero, fortemente temperata dal forte spirito di corpo e dalla coesione delle amministrazioni interessate (Esteri, Interno e Difesa) e delle relative burocrazie di *élite*: esse hanno di fatto scoraggiato (fino a renderlo – in alcuni periodi – quasi eccezionale) un uso troppo partigiano o clientelare del potere di nomina e revoca riconosciuto all'autorità politica in misura formalmente illimitata.

All'opposto di quanto era stabilito per prefetti, ambasciatori, generali e ammiragli in comando, in tutte le altre amministrazioni vigeva viceversa il principio dell'inamovibilità nell'incarico. I loro dirigenti erano anch'essi di «nomina politica», nel senso che anche per essi la preposizione nell'incarico nasceva da una decisione discrezionale della autorità politica. Anzi essi potevano essere scelti liberamente anche tra estranei alla pubblica amministrazione e quindi tra persone che non avevano vinto un pubblico concorso a dirigente dello Stato, alla sola condizione che il posto in ruolo a cui venivano nominati fosse vacante. Ma, una volta nominati, non potevano essere rimossi o destinati ad altro incarico, se non con il loro consenso. Il che significava, in buona sostanza, che un dirigente incapace o negligente poteva essere sostituito solo promuovendolo col suo consenso ad altro e più prestigioso incarico: magari nominandolo consigliere di Stato, presidente di una banca pubblica, oppure rappresentante dell'Italia in un'organizzazione internazionale.

Avevamo dunque un sistema schizofrenico: da una parte, nei ministeri *régaliens*, una generale precarietà nell'incarico dei dirigenti; dall'altra parte, negli altri ministeri, una inamovibilità dei dirigenti che si traduceva inevitabilmente in una loro sostanziale irresponsabilità rispetto ai risultati, alle *performances* conseguite o mancate.

Questo regime schizofrenico ha caratterizzato l'amministrazione statale italiana fino al 1998, con una sola attenuazione, introdotta dalla legge del 1988 sulla organizzazione del Governo, che da allora consente al Presidente del Consiglio di avvicendare i capi dei dipartimenti della presidenza, a séguito della formazione di un nuovo Governo.

Io penso che negli anni del dopoguerra questo regime fosse l'epifenomeno di un rapporto tra politica e amministrazione nel quale, dietro la formale affermazione del principio costituzionale di imparzialità e di neutralità dell'amministrazione, si celava in realtà una sorta di scambio politico: il potere politico otteneva dall'amministrazione una totale disponibilità ad assecondare le sue richieste, anche quando queste violavano platealmente il principio di imparzialità dell'amministrazione pubblica, pur formalmente affermato dalla Costituzione repubblicana; in cambio, i dirigenti, massimamente quelli dei ministeri non *régaliens*, ottenevano che non fosse messo in discussione quel regime di inamovibilità che li rendeva di fatto immuni da ogni responsabilità per i risultati della loro gestione, che li esentava dal dover rendere conto della loro attività di manager pubblici.

Questo rapporto di complicità e confusione di ruoli tra autorità politica e dirigenza amministrativa costituì – a ben vedere – una delle concause di quella condizione di inefficienza e obsolescenza dell'amministrazione pubblica italiana che il ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini descrisse, venticinque anni fa, in modo drammaticamente efficace, invocando una radicale riforma. Ritornando sull'argomento dieci anni dopo, Giannini scrisse un'elegante ma disperata nota che, in buona sostanza suonava così: «Dieci anni fa feci la diagnosi. Tutti dichiararono di condividerla. Era la diagnosi di una malattia quasi terminale. Si poteva vincere soltanto facendo ricorso terapie intensive. Nel Rapporto Giannini, erano state identificate e descritte quelle terapie. Anche le terapie furono, a parole, condivise da tutti. Ma sono passati dieci anni e l'unica cosa che si può dire è che in dieci anni non è successo assolutamente nulla».

Eravamo alla fine degli anni Ottanta (c'è chi ne parla come dei «meravigliosi anni Ottanta»; io non sono tra questi). Anni di stabilità politica. Di immobilismo riformatore. Di esplosione della spesa e del deficit pubblico. Anni nei quali un Paese in crescita si trovò d'un colpo risospinto ai margini dell'Europa, in una spirale verso un declino che sembrava inarrestabile.

Poi sono arrivati gli anni Novanta. La musica cambiò. Sull'orlo dell'abisso, il Paese seppe fermarsi e trovare in se stesso risorse sconosciute, per fermare la deriva verso il declino. Massimo Severo Giannini – ne parlai con lui poche settimane prima della sua dipartita – fu tra i primi a riconoscerlo. E a riconoscere che ciò valeva anche, se non soprattutto, per la macchina dello Stato. Gli anni Novanta hanno visto infatti molti tentativi di riformare, anche in modo radicale, l'amministrazione italiana: tentativi affannosi, spesso contraddittori, non sempre lucidi, ma comunque tenaci e reiterati. Vorrei disegnare, in estrema sintesi, il quadro di quei tentativi,

perché questo quadro è rilevante anche per comprendere lo scenario, le intenzioni, i propositi, il senso di marcia, le ragioni dei successi e degli insuccessi della riforma dell'alta dirigenza italiana.

A spingere verso un intervento o una serie di interventi riformatori radicali sull'amministrazione italiana concorrevano vari elementi. Il primo elemento era la stessa grave condizione di inefficienza che il Rapporto Giannini aveva descritto. Incrociamo qui una delle grandi leggi della scienza dell'amministrazione: quella che dice che è – paradossalmente ma non troppo – molto più facile riformare un'amministrazione totalmente disastrata, che un'amministrazione caratterizzata da un livello di efficienza ancora accettabile. È, in altri termini, molto più facile ottenere il consenso su riforme radicali e coraggiose quando la situazione di un'amministrazione pubblica è tragica che non quando, tutto sommato, è ancora di soddisfacente livello, anche se mostra ormai i segni del tempo. Il problema della Francia rispetto all'Italia è esattamente questo: l'amministrazione francese avrebbe bisogno di riforme radicali, innanzitutto per ridurre l'eccessivo numero degli addetti (quasi due milioni in più dell'amministrazione italiana, più o meno a parità di popolazione residente) e l'eccessiva spesa per il personale pubblico (tre punti e mezzo in più dell'Italia, in percentuale del PIL); ma i governi riformatori faticano a fare accettare dalla opinione pubblica e dai sindacati del settore pubblico l'idea stessa di una riforma incisiva, perché è convinzione generale, probabilmente suffragata dai fatti, che l'amministrazione francese ha ancora un discreto livello di efficienza.

Il secondo elemento che sollecitava radicali interventi di riforma era dato dai profondi mutamenti intervenuti nella missione delle amministrazioni pubbliche (*rectius*, delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche). Sono enormemente cresciuti i compiti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche: nuove prestazioni e nuovi servizi nel campo dei servizi alle persone, del territorio e dell'ambiente, dell'intervento e della regolazione dell'economia. Un secolo fa, neppure si supponeva che potessero rientrare nella sfera dei compiti delle istituzioni pubbliche attività come la tutela dell'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti, la lotta all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, o alla congestione del traffico urbano. Ai nuovi compiti e ai nuovi servizi si è fatto fronte anche avviando processi di esternalizzazione, e dunque trasferendo funzioni e servizi dalla mano pubblica a soggetti privati o del terzo settore o al settore *non-profit*; ma l'amministrazione pubblica deve in tal caso attrezzarsi per svolgere funzioni diverse, ma non meno importanti di quelle della erogazione diretta di prestazioni e servizi, deve attrezzarsi per regolare e monitorare le attività e i servizi

esternalizzati, e per garantire che siano rispettati i diritti costituzionali dei cittadini, a partire dall'universalità dell'accesso ai servizi.

Trasformazioni non meno importanti hanno investito la forma dello Stato intesa in senso lato. Poteri, competenze – anche, in parte, poteri sovrani – sono stati devoluti alle istituzioni europee, con una vera e propria cessione di sovranità (consentita dall'articolo 11 della Costituzione), altri sono stati trasferiti a livello locale, con la conseguente necessità delle amministrazioni statali di trasformare, anche in tal caso, la loro missione dalla erogazione diretta di servizi e prestazioni ai cittadini allo svolgimento di funzioni di coordinamento, monitoraggio, supporto e assistenza alle amministrazioni locali.

Ma incidono anche i mutamenti dello scenario socioeconomico globale: l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea significa – come tutti sappiamo – che non è più possibile eludere il vincolo di bilancio attraverso le svalutazioni competitive e attraverso l'espansione dell'indebitamento pubblico. Quindi le amministrazioni pubbliche sono chiamate, con risorse progressivamente decrescenti, a far fronte a domande crescenti di migliori servizi e prestazioni da parte di cittadini più esigenti. Sono costrette quindi a procedere a una straordinaria razionalizzazione della loro organizzazione e del loro modo di funzionare. Si impone una sprofonda reingegnerizzazione dell'amministrazione pubblica per fornire servizi e prestazioni migliori per quantità e qualità con risorse decrescenti, riuscendo a contenere la spesa pubblica.

E, ancora; la globalizzazione rende molto più serrata e ineludibile di quanto non fosse alcuni decenni fa la competizione tra i sistemi economici, tra i sistemi-paese. Orbene, uno dei più importanti fattori positivi o negativi, ai fini della competitività di un Paese, è rappresentato dalla qualità servizi che le pubbliche amministrazioni rendono al sistema, alle imprese come ai cittadini, dalla capacità dei sistemi di dotarsi delle infrastrutture necessarie alla crescita, dalla qualità dei sistemi di regolazione. A proposito di questi ultimi va osservato che il vantaggio o l'handicap competitivo che possono dare alle imprese non consiste solo nei minori o maggiori costi regolativi. L'assenza di regolazioni adeguate che garantiscano la sicurezza dei cittadini, la qualità della vita, il rispetto della concorrenza e della *fair competition* nel mercato, la qualità ambientale, l'incolumità e la salute delle persone costituisce di norma un fattore negativo per la crescita e la competitività di un Paese. Tant'è vero che, quando si ammette un nuovo Paese in un'organizzazione internazionale, si va raramente a misurare i carichi regolativi che impone alle imprese

e in genere agli operatori economici, ma ci si preoccupa quasi sempre di accertare se garantisce ai suoi cittadini i beni pubblici fondamentali: l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone e delle attività economiche, la qualità ambientale, il rispetto del principio di legalità, il rispetto delle regole del mercato, l'incolumità delle persone, il buon livello dei sistemi educativi e sanitari. Orbene, tutto ciò richiede, come è evidente, sistemi istituzionali e amministrativi efficienti e moderni, dotati di adeguata capacità di regolazione e di controllo sul rispetto della regolazione, di gestione di prestazioni e servizi affidati alla mano pubblica, nonché di vigilanza, di controllo, di monitoraggio di quelli affidati alla mano privata ma che concorrono alla produzione di beni pubblici o di servizi pubblici. Se un sistema non è in grado di garantire tutto ciò, questo sistema declina, perde competitività. È condannato a perdere posizioni nella competizione mondiale. Si arresta la sua crescita.

Vi è dunque, come mai è avvenuto in passato, la necessità di disporre di pubbliche amministrazioni moderne e performanti, abbandonando la convinzione, radicata nella cultura italiana, che, in fondo, quando una pubblica amministrazione tiene tutte le carte a posto e rispetta le leggi, ha già fatto la sua parte, indipendentemente dalla qualità dei servizi che eroga ai cittadini.

Di qui ha preso le mosse la riforma degli anni Novanta; o meglio un vasto complesso di riforme dell'amministrazione e dei «rami bassi» dello stesso sistema istituzionale. Da un lato, esse miravano a semplificare le procedure, a ridurre gli adempimenti burocratici, a sostituire l'autocertificazione ai certificati dove possibile, a razionalizzare l'organizzazione complessiva del Governo e del sistema amministrativo rifocalizzandolo intorno alle missioni fondamentali del sistema pubblico, ad applicare o tentare di applicare con maggiore vigore il principio di sussidiarietà come principio di razionalizzazione della distribuzione dei compiti tra le diverse articolazioni del sistema. Dall'altro le riforme miravano a ridefinire la cultura, le finalità e il modo di operare delle amministrazioni, ponendo al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni e la soddisfazione dei cittadini-utenti, anche mediante l'introduzione di tecniche di programmazione strategica, di misurazione-valutazione dei risultati, di valutazione della produttività e delle *performances* delle amministrazioni.

Ciascuna di queste riforme ha registrato qualche successo e molti insuccessi. Non è questo il luogo per esaminarne dettagliatamente gli esiti. È tuttavia evidente che questo processo di riforma, inedito in Italia per complessità e dimensioni, non poteva non incidere anche sulla cultura,

sulla disciplina, sulla organizzazione della dirigenza. Le riforme camminano con le gambe delle donne e degli uomini chiamati non solo ad applicarle, ma a concorrere – necessariamente – alla loro progettazione, alla loro articolazione esecutiva, e a quell'indispensabile lavoro di «manutenzione» delle riforme, che consente, alla prova della loro esecuzione concreta, di correggerne, integrarne o rimodularne le parti che, sulla base della esperienza, si rivelino mal congegnate.

È del tutto evidente, innanzitutto, che per riorientare le amministrazioni e spingerle a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni occorre che la dirigenza sia selezionata alla luce di questo obiettivo, e sappia poi che dai risultati ottenuti su questo terreno dipendono la sua carriera e la sua retribuzione. Il punto di arrivo dovrebbe essere quello di una dirigenza scelta in base alle competenze, e poi premiata o punita, promossa o rimossa sulla base dei risultati, prevedendo indicatori di risultato o di *performance* il più possibile oggettivi, e organizzando meccanismi, procedure e organi di valutazione il più possibile indipendenti e affidabili. Il punto di partenza stava nell'introduzione nel nostro sistema del principio della distinzione tra politica e amministrazione, sistematicamente accolto nella legislazione italiana agli inizi degli anni Novanta; ma in realtà implicito nel nostro sistema costituzionale, anche se per molti decenni ignorato nella legislazione ordinaria.

Valgono in materia, infatti, tre principi costituzionali (o gruppi di principi costituzionali). Non li rispetta lo *spoils system* ma non li rispettano neanche sistemi basati sull'inamovibilità e irresponsabilità dei dirigenti.

Il primo principio costituzionale, troppo spesso dimenticato, è quello che connota teleologicamente la missione delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (nel loro insieme: le istituzioni e le amministrazioni della Repubblica, nel senso ormai sancito dal nuovo articolo 114 della Costituzione) come strumenti per la garanzia e l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini: basta rileggere il catalogo dei diritti contenuto nella prima parte della Costituzione (ma anche i fondamentali artt. 2, 3 e 4 contenuti nei «principi fondamentali») per comprendere che per la realizzazione della maggior parte fra essi (se non di tutti) si richiedono idonei comportamenti e azioni delle pubbliche amministrazioni. Per garantire a tutti il diritto all'istruzione occorre una buona scuola pubblica. Per garantire a tutti il diritto alla salute occorre un efficiente sistema sanitario. Più l'amministrazione è moderna e efficiente, cioè offre servizi e prestazioni di elevato livello qualitativo e quantitativo, in relazione alle risorse disponibili, più risponde all'obiettivo di assicurare una soddisfacente

tutela dei diritti dei cittadini, meglio risponde all'obbligo di concorrere ad attuare il programma costituzionale. Dunque l'amministrazione e le istituzioni sono al servizio dei cittadini e sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti. Quindi non sono al servizio di esigenze clientelari del ceto politico.

Il secondo principio è il principio democratico (artt. 1 e ss. della Costituzione). La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione: in forma diretta (referendum, iniziativa popolare delle leggi, petizioni), ma per lo più in forma indiretta, utilizzando gli strumenti della democrazia rappresentativa. Il popolo sceglie chi lo rappresenta e, scegliendo chi lo rappresenta, approva un programma politico; chi è eletto – prendiamo il caso più semplice, quello del sindaco – ha il diritto e il dovere di attuare quel programma politico, di mantenere, se ci riesce, le promesse che ha fatto agli elettori; e, per farlo, si avvale dell'amministrazione, alla quale deve poter quantomeno indicare obiettivi, politiche da realizzare, risultati da conseguire. Come l'amministrazione deve operare per tutelare e realizzare i diritti dei cittadini e gli interessi generali, così la legittimazione a stabilire come in concreto questo debba essere fatto è attribuita, in un sistema democratico, all'autorità politica espressa dal voto dei cittadini, che definisce le politiche pubbliche, alloca le risorse, indica gli obiettivi da raggiungere.

Il terzo è il principio di imparzialità della pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione non parteggia per questo o per quello, non partecipa alla competizione politica, deve essere terza. La pubblica amministrazione deve lealmente attuare le direttive dell'autorità politica, è impegnata a realizzarne le strategie, ma non può fare discriminazioni tra i cittadini, perchè è e resta strumento per realizzare i loro diritti, che sono diritti di tutti. Nell'organizzare e gestire servizi pubblici, non può privilegiare né discriminare nessun cittadino in relazione alle sue opinioni politiche, religiose o culturali. Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti e dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione, non di una parte, ancorché si tratti della parte che ha vinto le elezioni e che dunque rappresenta la maggioranza degli italiani.

Come si compongono tra loro, come si armonizzano questi tre principî? Risaliamo a dieci, quindici anni fa. Lo *spoils system* all'americana non valeva per nessuno, in Italia, allora come adesso. *Spoils system* significa infatti, negli Stati Uniti, che, quando cambia il Governo, la nuova amministrazione è legittimata a licenziare alcune migliaia di dirigenti. A licenziare, non ad avvicendare negli incarichi. In Italia invece non va a casa nessuno. Tutti i

dirigenti restano nei ruoli delle amministrazioni dello Stato e continuano a percepire lo stipendio. Al massimo cambiano di incarico.

Vediamo dunque che cosa avviene degli incarichi. Metà della nostra alta dirigenza statale, cinquant'anni fa come oggi, aveva e ha un incarico «precario»: prefetti, ambasciatori, capi di grandi unità militari. In qualunque momento l'autorità politica (il Governo, su proposta del ministro competente) può sollevare dall'incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d'armata o di divisione, rimuoverlo dalla direzione della prefettura, dell'ambasciata o dell'unità militare, destinarlo ad altro incarico o anche metterlo a disposizione, anche quando lo ha nominato a quell'incarico la settimana prima.

La precarietà nell'incarico non è una buona soluzione: mette il dirigente alla mercé dell'autorità politica. Soddisfa al secondo dei tre principî costituzionali, non agli altri due; rischia di mettere in discussione l'imparzialità dell'amministrazione, e non necessariamente attiva una responsabilità del dirigente per i risultati, per la qualità dei servizi e delle prestazioni. La facoltà dell'autorità politica di revocare l'incarico in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione può essere utilizzata per sostituire i dirigenti incapaci, ma anche, all'opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione e di spartizione degli incarichi tra i partiti della maggioranza. Occorre certo riconoscere che, nella storia dell'amministrazione italiana, l'elevata qualità professionale e il forte spirito di corpo delle burocrazie interessate, ha di fatto per lo più indotto i Governi a fare un uso moderato dei poteri loro attribuiti evitando che le tre amministrazioni in questione (Interni, Esteri e Difesa) fossero dominate da meccanismi di brutale *spoils system*. Ma ciò è stato pagato al prezzo di un'accentuata autoreferenzialità delle amministrazioni stesse, e del prevalere di meccanismi burocratici e di cooptazione.

Prima della riforma del 1998, l'altra metà della nostra dirigenza beneficiava, viceversa, di un regime di sostanziale inamovibilità nell'incarico. I dirigenti generali dei ministeri erano tutti scelti discrezionalmente dall'autorità politica; se un posto di dirigente risultava vacante, il Governo poteva liberamente scegliere il nuovo dirigente anche tra estranei all'amministrazione, anche tra chi non aveva mai vinto un concorso pubblico. Ma una volta nominato, il dirigente conservava l'incarico a vita: condizione ideale per garantire l'imparzialità nei confronti delle pressioni della politica; ma condizione nient'affatto idonea ad incentivare il dirigente a dimostrare la capacità di assicurare servizi di buona qualità ai cittadini, di tutelare i loro diritti; e nient'affatto idonea a garantire della sua lealtà nell'attuazione dei

programmi e delle strategie fissate dall'autorità politica. Così si rispettava il terzo principio costituzionale, ma non i primi due.

Negli anni Novanta si è cercato di costruire un sistema basato su una sorta di armonizzazione tra i tre principî, rispettandoli tutti e tre per quanto possibile. Ci si è riusciti solo in parte. Nulla si è potuto fare per le carriere speciali, prefettizia, diplomatica e militare, ancora rette dal regime della precarietà negli incarichi (e da una persistente influenza di tradizionali modelli gerarchici e gerontocratici). Ma per il resto della dirigenza (dello Stato e degli enti locali) si sono introdotte regole nuove ispirate ai principî della distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, della autonomia e responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, della temporaneità degli incarichi, della contrattualizzazione della dirigenza, della valutazione delle *performances*.

La preposizione agli incarichi venne bensì mantenuta nella responsabilità dell'autorità politica, ma le si impose di scegliere in prevalenza tra chi avesse vinto un pubblico concorso, adottando criteri di competenza e capacità; la scelta di estranei all'amministrazione, non selezionati mediante un pubblico concorso, fu rigorosamente circoscritta da limiti numerici (5%) e consentita solo per incarichi temporanei. All'autorità politica fu riservata la competenza a fissare gli obiettivi, e a determinare i risultati da conseguire; ai dirigenti la competenza a darvi attuazione, con piena autonomia gestionale. Alla fine del periodo contrattuale si stabilì che fossero verificati i risultati ottenuti, adottando criteri e meccanismi per quanto possibile oggettivi. A fronte di risultati positivi si riconobbe al dirigente il diritto alla conferma nell'incarico, o alla preposizione con il suo consenso ad altro incarico equivalente o più impegnativo. A fronte di risultati negativi, si stabilì che al dirigente potesse essere conferito un incarico di minor rilievo, o addirittura che, nei casi più gravi, si potesse disporre il suo collocamento a disposizione, e persino il licenziamento.

Vi era del resto in queste scelte una evidente, quasi ovvia consequenzialità. È possibile pretendere un forte riorientamento del *modus operandi* delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico di tutte le istanze clientelari della maggioranza del momento; e se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali.

La scommessa era dunque quella di riuscire ad armonizzare tra loro i tre principî costituzionali sopra ricordati. E riuscire così a costruire una dirigenza che fosse, insieme, leale all'autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, e infine efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. Una dirigenza certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio.

È stata vinta o è stata perduta questa scommessa? Funziona, nell'attuale sistema amministrativo italiano, il modello or ora sommariamente descritto? Qua e là si incontrano amministrazioni che l'hanno correttamente applicato. Ma restano al livello di *best practices*, di isolati casi di eccellenza. Vediamo perché.

Il primo insuccesso la riforma lo registrò già alla fine degli anni Novanta, ancora nella sua fase genetica: risultò politicamente impossibile estendere la nuova disciplina della dirigenza alle amministrazioni *régaliennes*. Vi fu, su questo punto, una resistenza insormontabile. Giocò a questo proposito il fatto che prefetti e ambasciatori sono bensì dirigenti di importanti amministrazioni ma anche rappresentanti del Governo con responsabilità e compiti assai contigui a quelli della politica; e contarono anche – come già si è notato – l'autorevolezza, la professionalità e il forte spirito di corpo delle relative burocrazie, che di per sé bastavano per imporre alle autorità politiche un uso moderato dei poteri formalmente ad esse riconosciuti.

Ma, anche a prescindere dalle amministrazioni *régaliennes*, si deve dire che la riforma è stata applicata poco e male. Non manca, come ho già rilevato, un certo numero di *best practices*. Ma per lo più l'autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restìa ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. Conseguentemente, assai di rado sono stati definiti obiettivi precisi e quantificati, assistiti da idonei indicatori di *performances*; altrettanto di rado sono stati attivati meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, della produttività delle strutture amministrative, e del rendimento dei dirigenti.

La verità è che la riforma del 1998 non fece i conti fino in fondo con i residui del passato: con la persistenza, nel ceto politico e nel ceto buro-

cratico, della vecchia cultura dello scambio politico, della collusione tra esigenze clientelari e di sotto-governo (la *party politics* nel senso deteriore della parola); con il rifiuto della responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative.

Ma pesò anche la convinzione del ceto politico di potere – sfumati nel tempo (e nel sopravvenire dei termini di prescrizione dei reati) gli effetti di Tangentopoli – recuperare una centralità della politica che di nuovo sconfinava in una sorta di pretesa di onnipotenza di un ceto politico, che si vorrebbe *legibus solutus*. E pesò, parimenti, la singolare interpretazione *bipartisan* che in Italia è stata data della trasformazione delle forme di governo statali, regionali e locali in direzione di quella che si usa chiamare democrazia maggioritaria, o democrazia di mandato; una democrazia maggioritaria per lo più intesa, a destra così come a sinistra, come legittimazione della maggioranza *pro tempore* a impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati). Non è così nelle grandi e storiche democrazie anglosassoni. Lì il sistema maggioritario dà a chi vince le elezioni gli strumenti per governare per l'intera legislatura, ma nel rispetto delle regole, nel rispetto della distinzione tra ciò che è legittimamente appannaggio della maggioranza di Governo e ciò che invece sta al di fuori dei suoi poteri (perché i sistemi costituzionali moderni sono basati sul principio della divisione dei poteri; perché ogni potere deve incontrare dei limiti, altrimenti rischia di degenerare in dittatura). Da noi, invece, si è venuta affermando diffusamente – non solo a destra ma anche a sinistra, bisogna dirlo con molta nettezza – un'idea della democrazia maggioritaria secondo cui chi vince è temporaneamente il padrone di tutti gli apparati pubblici. Lo è per cinque anni e non per sempre, ma è il padrone delle istituzioni, e dell'amministrazione, e quindi anche dei dirigenti.

Sono espressione di questa cultura, ad esempio, le fiere proteste che i sindaci e gli amministratori comunali rivolgono al principio di distinzione tra politica e amministrazione. Per quale ragione – si domandano – il sindaco non deve rilasciare personalmente le licenze edilizie? Sono pochi gli amministratori locali che capiscono che ciò avviene in base al principio di distinzione tra politica e amministrazione e riconoscono che questo principio è un principio corretto e sano. Molti lo ritengono soltanto una indebita limitazione del mandato che hanno avuto dagli elettori: una invenzione antidemocratica di ingegneri delle istituzioni.

Ma è, parimenti, espressione della stessa cultura la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, degli amministratori

regionali e locali. Gli uffici di diretta collaborazione sono stati previsti in coerenza col principio di distinzione tra politica e amministrazione. È giusto che nell'esercizio delle sue funzioni proprie, nell'elaborazione delle strategie e delle politiche pubbliche e nella attività di valutazione dei risultati, l'autorità politica – sindaco, presidente di regione, ministro – sia coadiuvato da strutture che ne condividano valori e obiettivi. Ma questo naturalmente presuppone, da una parte, che l'amministrazione, e la sua dirigenza amministrativa, sia effettivamente autonoma e responsabile nella gestione delle attività amministrative di sua competenza, dall'altra, che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare di farne un doppione dell'amministrazione, una amministrazione parallela. Abbiamo invece assistito, in pochi anni a una crescita esponenziale del numero degli addetti agli uffici di diretta amministrazione e a un evidente impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale.

Ancor più ha pesato, peraltro, la mancata «manutenzione» della riforma della dirigenza del 1998-1999. La fase della manutenzione è cruciale in ogni riforma radicale. Essa implica una imponente e coerente opera di implementazione delle innovazioni introdotte dalla riforma, governata da una forte e determinata regia centrale (dimensione *top down*) e alimentata dalla mobilitazione di un largo numero di innovatori capaci di sperimentare soluzioni applicative innovative (dimensione *bottom up*); contemporaneamente, essa implica una attenta analisi dei problemi e delle criticità, emergenti nel corso della implementazione della riforma, e una rapida correzione degli elementi del disegno di riforma che si siano rivelati carenti, inefficaci o sbagliati.

Ai fini che qui interessano, molto rilevante appare la carenza di questa attività di manutenzione per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni (decreto 286) e la valutazione dei dirigenti. La ancora diffusa carenza di procedure e strumenti affidabili di valutazione non è per nulla riconducibile alla adozione dello strumento contrattuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. La contrattualizzazione al contrario poteva e doveva essere lo strumento col quale si potevano introdurre nel lavoro pubblico le prassi e le garanzie del diritto privato, e dunque princìpî ed esperienze capaci di rendere meno autoritari i rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i loro dirigenti. Ma le potenzialità di questa innovazione sono state travolte dalla legge Frattini (legge 145 del 2002) che, ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, ha introdotto, sia pure temporaneamente – *una tantum* – un radicale *spoils system*. Essa ha infatti soppresso la disposizione che garantiva ai dirigenti pubblici un periodo minimo di permanenza nell'incarico dirigenziale loro attribuito; e

ha azzerato i contratti in essere in modo da consentire al nuovo Governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. E ciò, nonostante la riforma del 1998-1999 avesse introdotto ben tre correttivi al precedente regime di inamovibilità dei dirigenti: il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la già accennata istituzione di uffici di diretta collaborazione ai quali potevano essere preposti o applicati dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*); e, infine, la facoltà di ogni nuovo Governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento), dunque quelli che stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione (sul modello già sperimentato alla Presidenza del Consiglio a partire dalla legge 400 del 1988).

Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: si tratta, a ben vedere, di due disposizioni chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercé delle scelte dell'autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell'incarico, dall'altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente «sotto schiaffo» il dirigente, mediante l'attribuzione di incarichi di cortissima durata. Ricordo che si tratta proprio dei due istituti che la Federazione francese delle associazioni della dirigenza (che comprende anche prefetti, ambasciatori e consiglieri di Stato) chiede di importare in Francia dall'esperienza italiana, sottolineando che – come è ovvio – una ragionevole durata degli incarichi e la irrevocabilità dei contratti rappresentano la condizione necessaria per potere costruire un sistema basato su una dirigenza responsabile e autonoma, certa di essere valutata, al termine del periodo contrattuale, col metro dei risultati raggiunti e delle *perfomances* realizzate.

Sia pure con quattro anni di ritardo, sulla questione è tuttavia intervenuta ora la Corte costituzionale. Che ha ribadito con forza la coerenza dell'impianto della riforma del 1998-1999 con i princìpî costituzionali, l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione, e, per converso, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge Frattini or ora ricordate. Con ciò la Corte ha sbarrato la strada alle tentazioni di *spoils system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico. Proprio di qui, pare a me, si può ripartire per riannodare la trama di una riforma della dirigenza coerente con il progetto di ammodernamento della amministrazione italiana. Come?

Occorre innanzitutto contrastare l'interpretazione plebiscitaria e assolutistica della democrazia maggioritaria che è largamente diffusa, se non

prevalente, in Italia. Affermare quello che, con linguaggio giornalistico, è stato definito un «bipolarismo mite». Chi vince ha diritto a disporre degli strumenti necessari per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori, non ha il diritto di occupare l'amministrazione come fosse il bottino del vincitore.

Occorre, in secondo luogo, un Governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni. Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di clausole «ghigliottina»: per esempio, stabilire che i dirigenti giunti al termine del loro mandato contrattuale abbiano diritto alla conferma nell'incarico fino a che non siano effettivamente stati previsti, in quella amministrazione, obiettivi strategici definiti e indicatori precisi di *performances*, e fino a che non siano stati attivati strumenti di valutazione delle *performances* e dei risultati conseguiti, validati come affidabili da un organismo indipendente. In questo modo si costringerebbe il ceto politico, di qualunque colore e a qualunque livello (Stato, Province, Regioni, Comuni), ad accettare l'introduzione di procedure di valutazione delle *performances* e dei risultati e a collegare la rimozione e la conferma del dirigente ai risultati di queste verifiche. Altrimenti, temporaneamente, la regola dovrebbe tornare ad essere – *bon gré mal gré* – quella dell'inamovibilità del dirigente.

Per converso, si dovrebbe riservare una quota significativa della retribuzione dei dirigenti alla retribuzione di risultato, e stabilire che tale quota resti congelata fino alla attivazione dei predetti meccanismi di valutazione, idonei ad accertare che i risultati siano stati effettivamente raggiunti.

Queste specifiche innovazioni servirebbero tuttavia a poco se non inserite in un complessivo disegno di rilancio del processo di ammodernamento dell'amministrazione italiana che punti fortemente sull'autonomia delle singole amministrazioni e dei loro dirigenti, e sulla valutazione delle loro *performances* – come fece la «National Performance Review» di Clinton e Gore. Occorre innanzitutto consentire alle amministrazioni di gestire in piena autonomia le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità, possibilmente con un bilancio articolato in un numero limitato di missioni e programmi. Nell'ambito di ciascun budget di programma, l'amministrazione deve potersi muovere liberamente, ma col vincolo di non ridurre, anzi di migliorare la quantità e qualità dei servizi erogati. La possibilità di destinare a premi e incentivi una quota (la metà, un terzo) dei risparmi eventualmente realizzati nella gestione di queste risorse incentiverebbe le amministrazioni a comportamenti virtuosi. Alle

amministrazioni dovrebbero essere inoltre garantite ragionevoli condizioni di certezza sull'ammontare delle risorse ad esse attribuite e di programmabilità dell'impiego delle medesime, abrogando il cosiddetto decreto «taglia-spese» e rivedendo opportunamente le procedure di bilancio; e una effettiva autonomia e responsabilità per la gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie, secondo la ispirazione originaria della legge 94 del 1997, a partire dalla possibilità di compensare fra loro spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi.

La legge finanziaria, o un apposito provvedimento collegato, dovrebbe definire obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili mediante precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, e parametrando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi, così come si tenta oggi di fare in Francia, sia pure ancora in termini poco più che sperimentali.

Ciò consentirebbe l'adozione di una regola virtuosa per il finanziamento dei contratti del settore pubblico: in forza della quale le risorse aggiuntive rispetto a quanto necessario per mantenere invariato il livello delle retribuzioni in termini di potere d'acquisto dovranno essere correlate agli incrementi di produttività effettivamente registrati, e misurati – come si è detto – da indicatori oggettivi e da valutatori affidabili; esse serviranno dunque a premiare e a incentivare i miglioramenti della quantità e della qualità dei servizi e delle prestazioni. (La definizione di obiettivi e target in termini di produttività delle singole amministrazioni permette di tener conto di eccezionali variazioni delle quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (per esempio quando si renda necessario provvedere alla regolarizzazione di un alto numero di immigrati irregolari, per effetto di una legge di sanatoria dell'immigrazione irregolare). Presenta dunque indubbi vantaggi).

Anche sotto questo profilo, appare dunque evidente che l'attivazione di meccanismi attendibili di valutazione della produttività delle amministrazioni rappresenta comunque una delle priorità strategiche. Occorre dunque avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e *benchmarking* già attivati in sede europea, l'elaborazione di indicatori quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi; istituire nuovi organismi di valutazione o strumenti di monitoraggio e validazione degli organismi esistenti; sperimentare metodi di incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. In tal senso, potrebbe essere opportunamente finalizzata la stessa

attività del Comitato tecnico istituito dal Dpr 286 del 1999. Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, meglio, sostituite con contratti di servizio, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l'applicazione (anche per le attività burocratiche, uno statuto dei diritti del cittadino dovrebbe aiutare a riconfigurarle come «servizi burocratici» a favore dei cittadini e delle imprese, riprendendo e potenziando il percorso avviato con le leggi sul procedimento amministrativo del 1990 e del 2005).

Va anche valutata l'opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all'impianto della riforma dei controlli del 1999: essa configurava correttamente il controllo di gestione come attività propria dell'amministrazione (di *line*), e attribuiva all'autorità politica le attività di programmazione strategica, valutazione dei risultati e delle *performances* e valutazione dei dirigenti (funzioni di *staff*, svolte da organi di diretta collaborazione). Ma se è incontestabile la responsabilità della politica per la programmazione strategica (e dunque anche per l'indicazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere), la valutazione dei risultati e delle *performances* dovrebbe configurarsi sempre più come un'attività indipendente e imparziale, dunque affidabile per tutti. Sul modello del *General Accounting Office* americano, al suo vertice potrebbe essere preposta una personalità indipendente, scelta di comune intesa fra Governo e opposizione (nominata dai Presidenti delle Camere, se questi ultimi fossero eletti a maggioranza qualificata, o comunque tornassero a configurarsi come organi di garanzia; altrimenti nominata dal Governo, con il parere favorevole a maggioranza qualificata dei due terzi espresso dalle Commissioni Affari costituzionali delle due Camere o da un apposito Comitato bicamerale per il parere sulle nomine). È da valutare anche l'ipotesi di dotare questo organismo, sempre a imitazione del modello americano, di adeguati servizi ispettivi, al servizio del Parlamento e della sua funzione di controllo, ma anche della presidenza del Consiglio (e della sua funzione di direzione e coordinamento dell'intera attività del Governo). Sono da valutare anche le forme di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o di interlocuzione con gli organismi ad esse preposti.

Potrebbe anche essere sperimentata l'attivazione di un organismo autorevole e indipendente di monitoraggio dell'attuazione del piano di modernizzazione, sul modello del *Comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme,* costituito in Francia presso l'Ufficio del Primo Ministro all'epoca dei governi Raffarin (nell'esperienza francese esso era presieduto da un autorevole ex-ministro *en reserve de la République*,

ed era composto da esperti anche stranieri, dai ministri in carica per la funzione pubblica e per la riforma dello Stato, da esponenti del settore privato dell'industria e dei servizi).

Infine. Le resistenze politico-partitiche e burocratiche potranno essere più agevolmente superate se si riuscirà a far leva sulla cooperazione europea per imporre un vincolo esterno al processo di modernizzazione del nostro sistema amministrativo.

Con l'Agenda di Lisbona (e con il progetto di Trattato costituzionale al momento «congelato»), la qualità dei servizi amministrativi e la qualità dei sistemi di regolazione hanno assunto specifica rilevanza come fattori della competitività dell'Europa; non sono più estranei al perimetro della costruzione europea, come questioni di esclusiva competenza e sovranità nazionale. Nella scorsa legislatura, l'Italia aveva assunto il ruolo di motore della cooperazione europea in questo settore, promuovendo l'elaborazione di indicatori europei di qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative, attivando strumenti di *benchmarking*, avviando una riflessione sulla definizione di standard europei di qualità e di risultato dell'azione amministrativa, innescando i primi strumenti di cooperazione per la qualità delle regolazioni nazionali ed europea. Nell'ultima fase della XIII legislatura, i nostri Governi avevano fortemente sottolineato la necessità di innescare processi virtuosi di convergenza tra gli Stati membri verso alti livelli di qualità dei sistemi di regolazione e dei sistemi amministrativi, per evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno, ma soprattutto per migliorare la competitività europea nell'economia globale. Negli ultimi anni, l'iniziativa italiana sembra essersi spenta. Ma altri Paesi hanno raccolto il testimone.

Occorre ora riproporre una sorta di Maastricht delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Da un lato, il vincolo esterno (europeo) può essere un formidabile strumento di riqualificazione dell'amministrazione italiana, così come lo fu, negli anni Novanta, per il risanamento della finanza pubblica. Dall'altro, la competitività dell'Europa nel suo insieme dipende, anche, dalla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche europee. Infine, un impegno forte e concreto delle istituzioni europee per promuovere il (e costringere al) miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche può molto contribuire a costruire la cittadinanza europea, a ricreare più larghe basi di consenso per la costruzione europea.

La politica e gli alti burocrati

Una traiettoria storica in quattro quadri

di *Fabio Rugge*

L'intervento che segue si può definire conclusivo solo per la collocazione assegnatagli. Non è infatti mio proposito tentare una discussione critica dei contributi che lo precedono; e tanto meno è mia intenzione provare a comporli in un unico quadro. Quest'ultima intenzione, in particolare, apparirebbe del tutto irragionevole. Gli scritti raccolti qui consentono – mi pare – messe a punto fruttuose, offrono ragguagli inediti, suscitano riflessioni importanti. Non è meno vero tuttavia che essi provengono da tradizioni storiografiche e prospettive di ricerca eterogenee; e trattano oggetti e tempi che, pur appartenendo a un solo insieme, si distribuiscono in sottoinsiemi fortemente caratterizzati.

In queste circostanze un quadro di sintesi risulterebbe poco sistematico e rischierebbe di apparire fortemente sbilanciato, presentando un'immagine con porzioni nitidamente definite e porzioni a volte assai sfuocate. Sicché una generalizzazione convincente potrebbe realizzarsi solo a un livello così stratosfericamente alto da tradursi in statuizioni poco più che generiche.

Ho scelto allora di procedere diversamente. E proporrò, quasi come appendice al libro, un semplice tentativo di lettura della relazione storica tra «governo rappresentativo» e «vertici burocratici»; una lettura priva non solo di pretese di universalità, ma anche di pretese di compiutezza, limitandosi, al contrario, a considerare, di quella relazione, pochi profili soltanto.

È vero che questa lettura scaturisce dalla considerazione e meditazione dei casi presentati in questa raccolta. Esso fa quindi riferimento essenzialmente ai casi austriaco, belga, britannico, italiano e tedesco. È ovvio tuttavia che essa non tiene conto soltanto degli svolgimenti istituzionali e sociali riferiti nei saggi, ma anche di testi e tesi che circolano da tempo nell'abbondante letteratura che riguarda il nostro tema. Tra queste tesi, peraltro, alcune sono talmente classiche e autorevoli da essere divenute esse stesse un elemento della vicenda su cui stiamo riflettendo.

Sulla base di questi materiali proporrò insomma una sorta di «traiettoria media» delle vicende del rapporto tra vertici politici e vertici amministrativi, ma anche delle percezioni e delle sistemazioni ideali di quel rapporto.

Parlare di «traiettoria media» vuol dire evidentemente far riferimento a un percorso inesistente, giacché al contrario della mediana, la media è un valore artificialmente costruito. Esso tuttavia è elaborato appunto perché informi in modo plausibile su una realtà differenziata; offre, in altre parole, un termine di riferimento che un'analisi più approfondita può utilmente tenere in conto, proprio mentre si dà l'obbiettivo di smentirlo o almeno di correggerlo.

Non sfuggirà, d'altra parte, che la proposta di una «traiettoria media» è solo in un certo senso – in un senso cioè assai parziale – il risultato di un esercizio comparativo. Anzi quest'ultimo, se rettamente interpretato, parte dalle diversità delle esperienze storiche al fine di valorizzarle e funzionalizzarle all'esplicazione dei singoli casi di studio. Una «traiettoria media» è frutto invece di una caccia (se occorre, senza scrupoli) alle convergenze e alle somiglianze, le diversità costituendo solo un inconveniente che disturba l'esercizio.

Un ultimo aspetto di queste «conclusioni» è necessario spiegare. Nella lettura che proporrò verrà inclusa una fase storica precedente l'avvento del «governo rappresentativo». Non si tratta solo di un omaggio alla salienza della «lunga durata». Mi pare (ed è parso anche ad alcuni contributori di questo libro[1]) che allargare lo sguardo al panorama istituzionale di «antico regime» consenta di mettere nella giusta luce alcuni problemi di fondo e soprattutto – come si vedrà – alcuni svolgimenti recenti della vicenda che qui interessa.

La ricostruzione che propongo si articola in quattro quadri successivi. Si tratta – va da sé – di quadri che non si esauriscono d'un botto; né ciascuno viene d'un botto sostituito dal seguente. Essi subiscono anzi dissolvenze più o meno lunghe a seconda del caso nazionale cui possono essere riferiti.

La prima fase – diciamo 'pre-moderna' – comprende il secolo XVIII, anche se in realtà raccoglie e continua l'eredità di tutta la vicenda fondativa dello Stato. È la fase che coincide con il periodo assolutistico, estendendosi anche alla Restaurazione. La seconda fase è interamente compresa nell'Ottocento; in quell'Ottocento qualificato dalla vigenza del quadro

[1] È il caso di E. Rotelli e di altri.

ideale, normativo e materiale dello Stato di diritto: coincide insomma con il XIX secolo più schiettamente liberale[2]. La terza fase include la parte terminale dell'Ottocento e gran parte del Novecento, come età di crisi e trasformazione dello Stato liberale, segnata soprattutto dall'emergere e dal prevalere dei partiti di massa. La quarta fase, infine, è aperta proprio dalla crisi di questi ultimi e dalle ulteriori ristrutturazioni subite dalla forma-Stato sul finire del secolo XX e all'alba del presente.

1. *Il 'pre-moderno': una relazione privatistica*

Nel segmento iniziale di questa traiettoria storica il rapporto tra politica e amministrazione si pone in termini apparentemente ben diversi da quelli tipici della contemporaneità. Intanto – come già avvertito – non esiste un rapporto tra «governo rappresentativo» e «vertici burocratici» poiché il primo non esiste ancora. Non si può infatti parlare ancora di governo, inteso come organo costituzionalmente individuato e collegialmente responsabile nei confronti del parlamento. I ministri sono creature e servitori del re; secondo un principio che risulterà ancora richiamato nei testi del primo costituzionalismo fra fine Settecento e metà Ottocento.

Il canone della dipendenza di ministri e alti funzionari dal monarca venne fissato dalla costituzione sottoscritta il 13 settembre 1791 da Luigi XVI. Vi si affermava che «il governo è monarchico: il potere esecutivo è delegato al re, per essere esercitato sotto la sua autorità, da ministro e altri agenti responsabili» (tit. III, art. 4)[3]. Sia la costituzione belga del 1830 sia quella piemontese del 1848 stabiliranno, allo stesso articolo, il 65, che «Il re nomina e revoca i suoi ministri» – segnalando nell'aggettivo possessivo la natura del rapporto che lega i secondi al primo.

Certo, l'inesistenza di un «governo rappresentativo», inteso come il polo 'politico' della dialettica di cui stiamo tracciando il percorso, rende problematico stabilire la linea di demarcazione tra 'politica' e 'amministrazione' in questa fase. I ministri si presentano come il primo anello di una catena gerarchica lungo la quale lo spirito funzionariale sembra risalire sino a

[2] Anche C.F. van den Berg, F. van der Meer, J.C.N. Raadschelders, nel loro saggio in questo stesso volume, adottano, per quanto riguarda l'Ottocento, una scansione analoga. Essa è peraltro congruente ad uno sviluppo del disegno e della funzionalità dei sistemi amministrativi dell'Europa occidentale sommariamente indicato in F. RUGGE, *Administrative Traditions in Western Europe*, in B. GUY PETERS - J. PIERRE (edd), *Handbook of Public Administration*, London 2003, pp. 177-191.

[3] Cfr. il contributo di E. Rotelli in questo stesso volume.

lambire i ministri stessi e magari lo stesso monarca – «primo servitore dello Stato».

Non è per questo profilo però che il quadro di antico regime ci interessa. Ammettiamo che almeno il re rappresenti un polo squisitamente politico e cerchiamo di comprendere la natura della dialettica sua con l'altro polo: quello amministrativo.

Ora, non vi è dubbio che tra re e ministri, nonché tra il re e la catena di ufficiali sottoposti ai ministri, esiste un rapporto essenzialmente di natura personale. Il (supposto) capostipite degli studi americani sull'amministrazione, Woodrow Wilson, offre un'efficace qualificazione delle burocrazie statali di questa fase, definendole come «kingly administrations» – quindi non amministrazioni monarchiche, ma propriamente «amministrazioni del re», con una scelta lessicale che sottolinea proprio il carattere personale del rapporto tra il monarca e i suoi funzionari[4].

Su siffatta natura insistettero moltissimo gli studiosi che si occuparono di questo tema nel corso dell'Ottocento. Essi rilessero la posizione delle burocrazie di antico regime utilizzando categorie interpretative a loro coeve, in particolare la partizione dicotomica pubblico/privato – una dicotomia che, a rigore, ha avuto senso e pertinenza pieni e indiscussi solo nel corso del XIX secolo. Applicando, abbastanza anacronisticamente, questa dicotomia, essi definirono il rapporto tra sovrano e ceto burocratico nel Sei-Settecento come un rapporto di natura privatistica. In questa definizione si insinuava però una chiara intenzione svalutativa, nel senso che il rapporto di servizio, o di aiutantato politico, così ritratto veniva connotato come effimero, inaffidabile, esposto all'arbitrio e alla volubilità delle parti (soprattutto di quella collocata in posizione di supremazia).

A dare ragione alla polemica contro la burocrazia dell'antico regime vi era l'immagine dell'amministrazione francese settecentesca. I suoi componenti – si trattasse di *officiers* o di *commissaires* – sembravano offrire l'esempio negativo, oppure banalmente l'opposto, di ciò che l'alto funzionario 'moderno' avrebbe dovuto essere. Tra venalità e temporaneità dell'ufficio le loro cariche presentavano forti tratti di personalizzazione e di dipendenza dalla figura del monarca.

Non pochi elementi sfuggivano però a questa rappresentazione. A parte l'importanza del principio e delle strutture collegiali di amministrazione così diffuse nell'antico regime, gli osservatori ottocenteschi mancavano

[4] Il riferimento è, naturalmente, al classico contributo di W. WILSON, *The Study of Administration*, in «Political Science Quarterly», II, 1887, 2, pp. 197-222, qui p. 215.

di vedere o sottovalutavano, nel rapporto di servizio burocratico 'pre-moderno' il fortissimo ascendente del 'personale di staff' del re. Nelle sue *Mémoires* Saint Simon rammenta che Michel Le Tellier, ministro di Luigi XIV, confidava: «Di venti questioni che sottoponiamo al re, siamo sicuri che egli ne accetterà diciannove secondo i nostri desideri»[5].

Ma c'è di più. Vi è l'importanza che nel rapporto tra principe e alti funzionari rivestiva il fattore etico, inteso come complesso di codici e di disciplinamenti non propriamente giuridici, ma fortemente influenti. Basta rammentare, per averne un saggio, le parole con cui Federico Guglielmo I esortava i suoi funzionari ad essere individui «intelligenti, zelanti, assidui, che dopo Dio apprezzino sopra ogni altra cosa il compiacimento del re, e lo servano in nome e per amore dell'onore più che per denaro»[6]. Ecco dunque le virtù e i talenti del ceto burocratico 'pre-moderno', la cui selezione e identità professionale contemplano il «compiacimento del re», ma si avvolgono pure attorno al principio cardinale dell'onore.

Qualche decennio più tardi Montesquieu chiarirà che l'onore agisce non solo come dettame del comportamento del servitore del re, ma anche come moderatore, come regolatore del rapporto di servizio burocratico. Nell'*Esprit des lois* scrive: «dall'onore derivano all'obbedienza delle modificazioni necessarie»; «il principe non ci deve mai ordinare un'azione disonorevole, giacché essa ci metterebbe nell'impossibilità di servirlo»[7]. Sicché anche quando la relazione è di completa soggezione del ministro al re, questi non può ignorare l'onorabilità dei suoi sottoposti, né negare loro la fiducia che da tale onorabilità discende.

Un documento risalente allo stesso Federico Guglielmo I, sopra ricordato, getta luce sulla complessità di questa relazione. Nel 1740 il re istituisce il *General-directorium* quale organo di vertice della 'sua' amministrazione. All'art. 34 delle «Istruzioni» relative si legge:

«nel caso il Direttorio generale approfondisca questioni che non siano già decise nell'Istruzione, procederà secondo la propria opinione e il proprio discernimento in proposito. Certo Noi rimaniamo Re e Signore e possiamo agire secondo Nostra volontà. Però sappiamo che la loro opinione del Direttorio si basa su un esame attento da parte di persone onorate e capaci e poiché esse devono sentirsi responsabili della loro opinione, sappiamo che esse hanno presentato fatti veri».

[5] S. SIMON, *Mémoires*, IV: *Additions au journal de Dangeau*, Paris 1985, p. 1045.

[6] H. ROSENBERG, *La nascita della burocrazia. L'esperienza prussiana 1660-1815*, Roma 1968, p. 115 (ed. orig. Cambridge MA 1958).

[7] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois (Oeuvres Complètes*, II), Paris 1985, pp. 260 e 264.

Si tratta – si badi bene – di una fiducia basata su presupposti precisi. All'art. 1 delle stesse «Istruzioni» si chiarisce infatti che le candidature per il *Directorium* dovranno venire solo da «persone tra le più capaci che si possa trovare, di confessione riformata o luterana, leali e oneste, di vedute aperte, che capiscano di economia e abbiano buona conoscenza del commercio e della manifattura»[8].

Il rapporto di servizio burocratico settecentesco dunque, ancorché privatistico (alla luce dei criteri dogmatici del secolo successivo) è ben lungi dall'essere malleabile *ad nutum* da parte dei soggetti coinvolti. Esso deve invece rispondere a convenzioni fortemente radicate nella mentalità e nel costume; è soggetto a una forte tensione etica (a partire dalla sua soggezione al principio dell'onore[9]); è modellato da disponibilità asimmetriche di risorse di competenza e dalle dinamiche di specializzazione.

Si tratta – a ben vedere – di elementi utili anche a qualificare l'alta burocrazia nelle fasi successive, quelle caratterizzate del «governo rappresentativo». In effetti, questi elementi revocano in dubbio almeno due verità correnti a proposito del ruolo di quella burocrazia. La prima è che capacità di influenza e indipendenza dei vertici amministrativi siano essenzialmente connessi allo statuto di funzionario «pubblico», come verrà definendosi nel corso dell'Ottocento (segnatamente con riguardo alla 'illicenziabilità'). La seconda verità messa in discussione da uno sguardo ravvicinato agli alti uffici del Settecento è che la forza dei vertici amministrativi sia correlata al carattere costituzionalmente provvisorio del potere proprio ministri 'rappresentativi'. Secondo questa correlazione, che pervade molte analisi e gran parte della retorica sul potere burocratico, la capacità di influenza dei vertici amministrativi è fondata – o almeno decisivamente rafforzata – dal fatto che il potere di cui dispone la loro 'controparte' politica è transeunte (ossia legato a mutevoli maggioranze parlamentari).

Ma il quadro di antico regime ci chiarisce che non è la 'provvisorietà' del potere dei ministri 'rappresentativi' a fare la forza degli alti burocrati. Quella forza essi l'avevano anche a confronto con *political masters* di legittimazione divina e di carica vitalizia (nonché fortemente consapevoli della propria funzione).

[8] Le Istruzioni sono riportate in R.A. DORWART, *The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia*, Cambridge MA 1953, pp. 200-211.

[9] Un principio capace – come si dimostrerà nella sociologia del XX secolo – di strutturare anche il funzionamento di grandi organizzazioni moderne. Si veda, in proposito, la discussione condotta da P. D'IRIBARNE, *The Honour Principle in the «Bureaucratic Phenomenon»*, in «Organization Studies», 15, 1994, 1, pp. 81-97.

Non desidero tuttavia portare questo argomento oltre il segno. Se non è giusto immaginarsi l'alto burocrate settecentesco come totalmente soggetto al proprio sovrano e privo di influenza su di lui/lei, resta vero che la licenziabilità costituisce un tratto tipico di questa figura. La morte del sovrano normalmente conclude la relazione di servizio del funzionario (così come oggi la morte del papa comporta la decadenza del cardinale segretario di Stato[10]).

2. *L'Ottocento: una «burocrazia costituzionale»*[11]

La seconda fase della nostra traiettoria è la prima con la quale entriamo nell'arco temporale cui è dedicato questo volume. A me pare che essa sia segnata da quattro circostanze almeno.

La prima – a proposito della quale si riprendono gli spunti appena svolti – è che il rapporto di servizio burocratico cambia natura: da rapporto di carattere privatistico diventa rapporto di carattere pubblicistico. Il funzionario, secondo la dottrina giuridica ottocentesca, è titolare di un vero e proprio diritto pubblico soggettivo a ricoprire il suo posto (e non può esserne scacciato, se non «compiace» il monarca). A questo cambiamento i giuristi di fine Ottocento attribuiscono un significato straordinario, e anzi lo assumono come fattore fondativo dell'amministrazione moderna, lo spartiacque che la separa dall'amministrazione antica.

Una seconda circostanza marcante – da considerare in connessione con la pubblicizzazione del rapporto di dipendenza burocratica – è il progressivo affermarsi del sistema di merito. Il dirigente amministrativo non è più scelto a talento del sovrano, anche se è a lui o lei che rimane il potere di nomina. I dirigenti vengono selezionati attraverso il criterio delle loro capacità professionali e sulla base del loro impegno a dedicare l'intera loro capacità di lavoro al servizio dello Stato.

Riassume bene questi due elementi la vicenda bavarese, con la «prammatica» del conte Maximilian Joseph di Montgelas del 1805. Questa stabilisce per il Regno di Baviera alcuni tratti essenziali della nuova 'pubblicità' del rapporto funzionariale: messa a disposizione, da parte del burocrate, della propria competenza e piena dedizione all'ufficio; offerta, da parte dello

[10] Si veda il contributo di S. Fisch, in questo stesso volume.

[11] L'espressione è entrata largamente nell'uso a seguito del classico volume di H. PARRIS, *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, London 1969.

Stato, della garanzia di non licenziabilità, di un'adeguata retribuzione, di una pensione; creazione di un regolamento di disciplina specifico. Questo episodio, peraltro, è estremamente utile a chiarire la percezione che di questa 'modernizzazione' ebbero le parti interessate. Da un lato, essa non venne accolta dagli alti funzionari come un rafforzamento della propria posizione, ma piuttosto come un «declassamento»; dall'altro lato, Ludwig I alcuni anni dopo avrebbe definito la situazione scaturita dalla riforma come una «signoria burocratica»[12].

Una terza conseguenza del cambiamento avviatosi con l'Ottocento è che, divenendo ormai lo Stato l'unico autentico interprete del bene comune, è solo lo Stato a garantire la moralità dell'agire amministrativo. Quest'ultimo è morale in quanto – e solo in quanto – risponde alla legge dello Stato, alla norma elaborata dal legislatore, rappresentativo di quella collettività che lo Stato incarna. Si capisce che in siffatto contesto l'onore, che nell'universo settecentesco era posto a temperamento dell'obbedienza del burocrate, può subire una singolare conversione e venire a coincidere con l'obbedienza stessa. Così Weber può ora scrivere che: «[l]'onore del funzionario consiste nella capacità di eseguire coscienziosamente un ordine che gli appare errato, esattamente come se esso corrispondesse al suo proprio convincimento»[13]. Un'impressionante rivoluzione rispetto al canone fissato da Montesquieu.

Un quarto profilo denota le vicende dell'alta burocrazia in questo periodo. Si tratta di quel fenomeno che è stato definito di osmosi tra i gruppi sociali che si dedicano alla politica (in particolar modo quella parlamentare) e quelli che occupano posizioni amministrative[14]. In effetti, il transito dal primo e il secondo gruppo è così intenso che potrebbe considerarsi l'ipotesi che si tratti di un solo gruppo funzionale. Il fenomeno è sicuramente marcato in Italia così come nell'Impero asburgico. Ed è notevole che in Belgio e in Italia l'incompatibilità tra impiego pubblico e rappresentanza parlamentare venga stabilita da leggi, rispettivamente adottate nel 1848 e nel 1877[15]. È notevole, perché si tratta di norme che – a ben

[12] Si veda a questo proposito il contributo di D. Goetschmann, in questo stesso volume.

[13] M. WEBER, *Economia e società*, Milano 1968 (ed. orig. Tübingen 1922), II, p. 700.

[14] Per l'Italia questa consolidata opinione storiografica è ripresa e attestata in questo volume dal saggio di G. Melis.

[15] Per il Belgio, cfr. il contributo di J-M. Yante, in questo stesso volume, p. 4. Per l'Italia interessante il riferimento alla citata legge in M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881 (rist. anast. a cura di «Libro aperto»,

vedere – ritraggono senso e pertinenza proprio dalla tendenziale identità tra i gruppi sociali da cui viene tratto il personale del «governo rappresentativo» e dei «vertici amministrativi». In altri termini, l'incompatibilità va stabilita per legge poiché non si produrrebbe naturalmente. Questo dato, a sua volta, non può considerarsi ininfluente rispetto alle tipologie del rapporto tra governanti e alti burocrati, così come disegnate dalla scienza politica[16]. La quale non sempre tiene abbastanza in conto l'influenza esercitata sul rapporto tra queste componenti dalla comunanza della loro matrice sociale – almeno in questa fase storica.

Fissati a questo modo i tratti del burocrate ottocentesco vanno rilevate le criticità che essi determinano, soprattutto in ordine alle figure di vertice dell'amministrazione.

Come si è visto, la rappresentazione weberiana richiede al responsabile amministrativo un assoluto *idem sentire* con il responsabile politico (anzi, nella capacità d'imporsi questo sentimento risiederebbe l'onore stesso del burocrate). Di più: sembra che al funzionario non siano né richiesti né permessi il tipo di intelligenza e di visione che gli permetterebbero una partecipazione 'convinta' alla realizzazione (e ancora meno alla definizione) delle politiche. In effetti, già all'inizio del secolo XIX un ministro lucido ed esperto come Metternich ha scritto: «Dai subalterni di cui mi servo non ho bisogno né di una speciale intelligenza né di una eccezionale cultura; ho bisogno di macchine senza carattere»[17]. Ma, nella realtà dell'Ottocento, le cose non staranno sempre così. Certo, si riconosce che sia un diritto del ministro avere a propria disposizione dei dirigenti burocratici che siano in sintonia con i suoi orientamenti, soprattutto visto che – come ora accade – egli è divenuto responsabile verso il parlamento dell'azione ministeriale e incarna, in qualche senso, la volontà stessa dello Stato impersonale. Ma si riconosce pure che l'alto funzionario possa 'sentire' diversamente dal capo politico.

luglio-settembre 2003), pp. 119-120. Questo classico è, tra le altre cose, l'annuncio di una problematica – quella appunto della separazione tra 'ceto politico' e 'ceto amministrativo' – che si farà acuta nei decenni successivi. In effetti, almeno in Italia, la vicenda avrà una svolta simbolicamente e praticamente decisiva solo con la legge istitutiva del suffragio quasi universale maschile, che – come noto – conterrà la previsione di un'indennità parlamentare (indizio di una professionalizzazione ormai riconosciuta del servizio di rappresentanza politica). Sul punto cfr. F. Musso, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica dei deputati: 1848-1912*, in «Il Politico», 65, 2000, 2, pp. 285-310.

[16] Cfr., ad esempio, J.D. Aberbach - R.D. Putnam - B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge MA 1981.

[17] Citato da P. Urbanitsch, in questo stesso volume.

Questo riconoscimento è reso evidente dall'esistenza di un istituto come quello della messa in disponibilità, vigente, ad esempio, in Germania, nell'Impero asburgico e Italia. L'istituto prevede che, quando si determini una mancanza di sintonia tra un alto dirigente e il ministro (o il governo), quel dirigente sia provvisoriamente sospeso dal servizio attivo. Egli mantiene il proprio *status* e i propri emolumenti (seppure talvolta decurtati), non vede dunque cancellato il proprio diritto alla posizione conquistata; ma temporaneamente non esercita la propria funzione. In Germania questo istituto sia applica alla figura del «politischer Beamte» (si può anzi dire che esiste una corrispondenza biunivoca tra tale figura e l'istituto della messa in disponibilità). Il «funzionario politico» è il burocrate titolare di quelle funzioni che hanno una forte vicinanza alla linea di demarcazione tra politica e amministrazione.

Non è difficile vedere come residui qui – nella figura del «politischer Beamte» e nell'istituto della messa in disponibilità – una versione, sia pur molto attenuata, del rapporto funzionariale di antico regime. Il funzionario non è tenuto ad essere personalmente vicino al governo – o al ministro; ma non può neanche essergli troppo distante. In questo caso, infatti, il carattere vitalizio (e 'moderno') del suo incarico subisce una sospensione. Una sospensione che – almeno per come la si pratica in Germania o in Italia – da una parte non intacca lo *status* dell'alto funzionario; d'altra parte, però, consente che sia messo in condizione di 'non nuocere'.

Va solo osservato che la caratterizzazione di questa figura come «politischer Beamte» non ha (ancora) connessione esplicita e immediata con la politica di partito. Questo alto funzionario è considerato «politico» non nel senso che gli spetta di interpretare delle strategie dotate di connotazioni ideologiche (e ci si attende quindi che sia in sintonia con quelle). La politicità di questo burocrate consiste piuttosto nel fatto che egli è chiamato a svolgere funzioni pubbliche talmente alte e delicate che il loro esercizio non può andare disgiunto da una fedeltà – diremmo oggi – 'costituzionale', cioè dall'adesione integrale ai valori *lato sensu* costituzionali su cui lo Stato si fonda.

È vero, d'altra parte, che, almeno nel contesto istituzionale tedesco – e dati il ruolo svolto dentro quel contesto dalla persona del re e la corrispondente fiacchezza del potere parlamentare – questa 'fedeltà costituzionale' facilmente si traduce in una lealtà personale al sovrano, come incarnazione dello Stato. Ed è vero altresì che la figura del «funzionario politico» ottocentesco è tale da acconciarsi bene alla diversa interpretazione e funzionalità che il «secolo dei partiti» le avrebbero attribuito.

3. *Il Novecento: tra Stato e partito*

La terza fase è caratterizzata – come ho anticipato – dall'entrata in scena del grande soggetto costituzionale del XX secolo: il partito politico di massa. Il suo avvento prospetta alle dirigenze amministrative quella tensione tra lealtà allo Stato e lealtà al partito che l'uomo dell'amministrazione ottocentesca non aveva conosciuto, se non nella forma del 'sconvenienza' e quindi della censurabilità o addirittura perseguibilità dell'adesione a partiti anti-sistema. In effetti, nel secolo XIX il funzionario 'apparteneva' essenzialmente allo Stato; appartenenze e influenze in senso partitico erano considerate una deroga, un'ingerenza, un male cui porre rimedio (come avrebbe detto Marco Minghetti).

Il partito peraltro non è più costituito ora da una rete di amicizie e clientele che possono liberamente svolgersi e comodamente strutturarsi al riparo dell'autorità suprema dello Stato. Il nuovo partito è portatore di ontologie maestose, potenti e prepotenti. La sua forza è tale che, di fatto, viene riconosciuto come un potere dello Stato (penso in questo senso alle figurazioni – o alle razionalizzazioni – prodotte verso la metà del secolo XX da Costantino Mortati). Così, mentre il politico diviene l'interprete di grandi vangeli ideologici, il produttore di consenso, il mediatore di interessi, il dirigente amministrativo diventa sempre più lo specialista delle leggi, dei regolamenti o delle competenze tecniche, il conoscitore della macchina burocratica e – quando è il caso – il manager.

Ma – ed è in gran parte qui il dramma delle burocrazie del XX secolo – queste dirigenze amministrative, ormai cetualmente distinte da quelle politiche, vengono ora investite in maniera irresistibile dal campo magnetico del nuovo partito. Si giunge così diffusamente a quella che è di solito definita una 'politicizzazione' dell'amministrazione e dei suoi quadri elevati[18]. Per evitare molte confusioni legate all'ambiguità del termine «politica», preferisco qui, in luogo del termine «politicizzazione» (*politisation*, *Politisierung*) il termine «partitizzazione».

Apparentemente il momento decisivo per il dispiegarsi di questo fenomeno è la conclusione del primo conflitto mondiale. Ad esempio, prima della Grande Guerra i gabinetti ministeriali belgi erano costituiti al 92% da funzionari di carriera. Alla fine del conflitto la componente degli esterni

[18] Si veda, in questo stesso volume, il contributo di C.F. van den Berg, F. van der Meer, J.C.N. Raadschelders dove si parla invero di «ripoliticizzazione» successiva alla fase ottocentesca.

cresce sino al 40%: solo in parte, esperti impegnati nella ricostruzione, per il resto elementi provenienti dai partiti e dai sindacati[19].

Anche in Germania diventa particolarmente rilevante, in questo torno d'anni, l'utilizzo di personale esterno, proprio grazie all'istituto del «politischer Beamte». A spingere in questa direzione è soprattutto la socialdemocrazia. Per i leader della SPD è infatti difficile trovare all'interno del corpo burocratico elementi da promuovere in posizioni dirigenti. Il funzionariato in servizio è fortemente disciplinato in senso conservatore: non nel senso di un'affiliazione di partito, quanto – come sopra detto – nel senso di un orientamento costituzionale monarchico e tradizionalista.

Tuttavia, se ci si volge al caso asburgico, ci si rende conto che, anche a causa dei tratti specifici di quella esperienza, la partitizzazione si era messa in cammino già dai primissimi anni del secolo. Nell'Impero austro-ungarico, ossia in un Paese a composizione multinazionale, si sviluppa assai presto una 'lottizzazione' a carattere geo-politico dell'alta burocrazia. Su questa poi si salda presto e, al farsi del nuovo secolo, s'impone la vera e propria partitizzazione. Scrive un deputato socialdemocratico: «I posti pubblici sono ricompensa per meriti politici, per meriti nazionali». E un illustre studioso di diritto pubblico come Karl Brockhausen mette su carta nello stesso periodo un bilancio che vale riportare per esteso:

«non si parla quasi più di riconoscimento di effettivi meriti di competenza ... Il candidato deve essere un 'uomo sicuro' e mostrarsi altresì degno della protezione esercitata su di lui; naturalmente non attraverso prestazioni a vantaggio dello Stato, ma attraverso ricompense di partito o nazionali, sicché sin troppo facilmente il funzionario dello Stato si trasforma in agente di partito, in caso di conflitto deve sacrificare gli interessi dello Stato a quelli nazionali, di partito o altro».

Brockhausen, d'altronde, non esita a definire la partitizzazione «un fenomeno collaterale del parlamentarismo»[20].

Ora, la dinamica e la problematica della partitizzazione appaiono assumere profili del tutto particolari nella vicenda britannica. Anzi: il caso del Regno Unito risulta a prima vista una smentita dell'influenza esercitata dai partiti sui vertici amministrativi. Quei vertici – ci raccontano le versioni più accreditate – hanno mantenuto, lungo tutto il XX secolo, un ruolo assolutamente neutrale dal punto di vista della lealtà di partito. È come se, Oltremanica, la fase della partitizzazione non si fosse mai

[19] Cfr. il saggio di J.-M. Yante, in questo sesso volume.

[20] Le opinioni del deputato Gloeckel e di Karl Brockhausen vengono entrambe riportate da P. Urbanitsch, in questo stesso volume.

aperta e l'alta burocrazia fosse rimasta 'costituzionale' come si pretendeva nell'Ottocento.

Solo che tale neutralità, di là della Manica, non vuol dire, imparzialità nei confronti dei partiti; piuttosto vuol dire integrale adesione alle direttive del governo, dominato alternativamente da un partito. La neutralità britannica deve intendersi insomma come partigianeria mutevole, camaleontica disponibilità a servire lealmente ora l'uno ora l'altro partito al governo.

Ci troveremmo, in questo senso, di fronte a una peculiare soluzione del problema altrove risolto attraverso la 'partitizzazione' dei vertici dell'amministrazione, ossia attraverso la collocazione nelle posizioni apicali di uomini fedeli al partito.

E tuttavia il quadro degli sviluppi britannici è un po' più complesso di quanto non dica questa rappresentazione. Anzitutto, non tutti i protagonisti, anche di primo piano, del governo inglese hanno, nel tempo, condiviso la diagnosi di 'neutralità' del *civil service*. Non vi è dubbio che le testimonianze dei protagonisti siano spesso espressione di pregiudizio; ma è difficile non dare nessun credito al sospetto nutrito da alcuni esponenti laburisti negli anni Trenta o da alcuni conservatori negli anni Cinquanta o negli anni Ottanta del Novecento a proposito di orientamenti della dirigenza amministrativa non del tutto favorevoli alla loro parte. Ad esempio, al loro ritorno al potere nel 1951, i conservatori temevano fortemente che «dopo dodici anni di pesante controllo statale ..., il *civil service* si mostrasse restio ad acconciarsi all'approccio differente dei Conservatori»[21]. E Winston Churchill non esitò a ridurre il numero di comitati interministeriali composti di funzionari nel timore che tali organi avessero fatto troppo lievitare l'influenza di quei funzionari.

Del resto, sulla natura della loro posizione e del loro ruolo non lascia dubbio la metafora utilizzata da Beveridge nel 1920. Egli, paragonando il rapporto tra il ministro e l'alto funzionario a quello tra marito e moglie nella famiglia vittoriana, sosteneva che spetta senza dubbio al primo prendere tutte le decisioni importanti; ma che egli lo fa sulla base dei consigli della moglie e «di solito trova molto scomodo trascurare quei consigli»[22].

Se questo è vero, è chiaro che la neutralità attribuita agli alti funzionari britannici del XX secolo necessita di essere ulteriormente qualificata (e forse relativizzata). Non era, infatti, la neutralità dei puri esecutori, del

[21] Così citato nel saggio di K. Theakstone, in questo stesso volume.

[22] *Ibidem*.

funzionario weberiano che senza battere ciglio dà seguito a un comando con il quale non è d'accordo; o almeno non si trattava precisamente di questo. Quei funzionari erano in una certa quota associati alla formulazione delle politiche.

Ciò vuol dire che la sensazione a volta a volta espressa da alcuni ministri e leader politici di incontrarsi con un pregiudizio, da parte della dirigenza amministrativa, verso gli orientamenti nuovi che essi proponevano poteva non essere del tutto infondata. Insomma, che vi sia stata una qualche affezione di un certo dipartimento a una linea di governo o a una soluzione precedentemente adottata sotto la guida di un altro partito non è affatto da escludersi. E si tratta di affezioni che hanno potuto anche collidere con uno spirito cordialmente servente, con una condotta integralmente cooperativa.

La partitizzazione delle dirigenze amministrative nel XX secolo raggiunge ovviamente le sue forme più estreme nel caso dei regimi autoritari, che impongono ai loro burocrati una lealtà ideologica assoluta e giuridicamente certificata. Piuttosto si può considerare che anche in questi regimi autoritari si registra la persistenza di conflitti tra vertici politici e vertici amministrativi. Tali conflitti evidentemente non hanno più a che fare con distonie nelle visioni ideologiche di fondo (escluse dal conformismo autoritario[23]); sono piuttosto espressione dell'inevitabile dialettica tra differenti interpretazioni della dottrina dominante, tra diversi settori dell'amministrazione, tra leader e loro seguiti, spesso tra loro in competizione.

Sennonché la problematica generata dalla tensione tra Stato e partito come referenti delle dirigenze amministrative non si estingue con la fine dei regimi autoritari. Di quella tensione e della sua persistenza reca anzi traccia la stessa costituzione repubblicana italiana. Il costituente, allorché si preoccupa di proclamare che il funzionario è al servizio esclusivo della «Nazione» – con la N maiuscola – (art. 98, c. 1), subito dopo ammette che, per alcune categorie di servitori dello Stato si stabilisce dei limiti al diritto d'iscriversi ai partiti politici (art. 98, c. 3) – mostrando così chiaramente donde consideri possa provenire la più seria minaccia alla loro lealtà verso la «Nazione».

[23] Significativo, a questo proposito, che durante la dittatura nazionalsocialista la Germania abbia visto ridursi l'ambito di utilizzo della figura del «politischer Beamte». Se questa figura deve infatti ammortizzare le tensioni tra vertici politici e vertici burocratici è ovvio che possa divenire assai meno necessaria in un regime che tali tensioni esclude alla radice (l'osservazione è contenuta nel saggio di D. Kugele, in questo stesso volume).

Certo – almeno nel caso italiano – il dopoguerra riproporrà la questione della lealtà e dell'intesa tra «governo rappresentativo» e «vertici amministrativi». Alla progressiva 'domesticazione' delle dirigenze dell'amministrazione ministeriale verrà associata la 'colonizzazione' degli apparati amministrativi degli enti pubblici. In un disegno amministrativo che, nella sostanza, rimane immobile sino agli anni Novanta, neppure l'impostazione data alla questione or ora menzionata sembra mutare[24].

In sostanza e più in generale: in una situazione in cui il governo rappresentativo come governo di partito è onnipotente, alle dirigenze amministrative pubbliche del XX secolo si pongono queste alternative: aderire al partito e al governo (ossia al partito o ai partiti al governo); oppure rimanere estranei ai partiti servendoli lealmente, e cioè facendone di volta in volta propri gli orientamenti; ovvero – e infine – negoziare gli atteggiamenti precedenti, in cambio di un riconoscimento di *status* che salvaguardi la dignità e una sia pur ristretta influenza del dirigente.

4. *L'attualità: un ritorno all'antico?*

È tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta del secolo scorso che – a mio modo di vedere – la vicenda dei rapporti tra decisori politici e amministrativi entra nella quarta e ultima fase della sua traiettoria.

Prima di discuterla, sarà opportuno richiamare i rischi che lo storico incontra ogni volta che si inoltri sul terreno dell'attualità. Su quei rischi ha ammonito con drastica semplicità Ernst Gombrich quando ha fatto osservare come lo studioso che alla fine dell'Ottocento avesse voluto aggiornare una propria «storia dell'arte» non vi avrebbe probabilmente incluso personaggi come van Gogh, Cézanne e Gaugin – e ciò non per un errore di valutazione critica, ma per semplice ignoranza dell'esistenza in vita di quei tre geni della pittura[25].

Come che sia, l'esordio dell'ultima fase di questa traiettoria è segnalato dalla crisi dei due soggetti che hanno garantito e forgiato il rapporto di servizio burocratico nelle fasi precedenti: lo Stato e il partito. Se è vero che, alla fine degli anni Ottanta del Novecento, sia il partito sia lo Stato fanno registrare un momento di crisi profonda, desuntivamente

[24] È senz'altro da accogliere, in tal senso, la periodizzazione suggerita da U. Allegretti, in questo stesso volume.

[25] E.H. Gombrich, *The Story of Art* (1950), London 2006, pp. 466-467.

possiamo ipotizzare che anche il ceto burocratico stia conoscendo una trasformazione.

La prima nuova evenienza è una diffusa contrattualizzazione e privatizzazione del rapporto di servizio burocratico – anche delle dirigenze. Anche nella Repubblica federale tedesca, dove la formula del «politischer Beamte» sembrava aver dato soluzione relativamente stabile al problema del rapporto tra vertici politici e vertici amministrativi, si assiste a una significativa riduzione di questa figura a favore di figure legate allo Stato da un semplice rapporto di impiego[26].

In Belgio, paese-simbolo di una forte influenza dei partiti sulle dirigenze amministrative, si fa avvertire la tendenza ad adottare per i dirigenti solo contratti a termine. Si tratta di un provvedimento suscettibile (e non solo in quel Regno) di una doppia interpretazione. L'adozione di contratti a termine potrebbe mettere limiti all'occupazione permanente e definitiva degli strati superiori delle burocrazie ministeriali dal parte del governo in carica. Ma lo scopo e l'effetto della misura potrebbero anche essere (e sembra siano stati nell'esperienza del Belgio) assai diversi: il legislatore belga avrebbe adottato la linea indicata precisamente per «ridurre la eccessiva indipendenza dei dirigenti nei confronti del governo»[27].

Certo però è almeno logico ammettere come l'introduzione dell'incarico a termine possa anche corrispondere a un'attenuazione del connotato di partito delle dirigenze amministrative 'precarizzate'. Fissare degli obbiettivi determinati al dirigente assunto per realizzarli potrebbe avere per effetto di enfatizzare il ruolo manageriale di quest'ultimo.

L'azione del manager non verrebbe quindi modellata dal suo apprezzamento 'politico' personale (eventualmente ispirato dall'ideologia o dalla lealtà verso chi lo ha precedentemente nominato). Il suo intervento sarebbe piuttosto orientato, in una prospettiva di plausibile distinzione tra indirizzo politico e gestione, all'intelligente realizzazione del comando politico – tenuto conto, ovviamente, di tutte le circostanze di contesto.

In effetti, la visione e la retorica con cui viene di solito legittimato questo mutamento sono riconducibili a un'ideologia managerialista, cioè all'affermazione di una pronunciata autonomia delle logiche cui risponde il mo-

[26] Ciò che viene senz'altro qualificato come un «imbarbarimento» da D. Kugele, in questo stesso volume.

[27] Cfr. il saggio di J.-M. Yante, in questo stesso volume. Sull'esistenza di reazioni alla crescente influenza del ceto burocratico sul finire del secolo XX, si veda *infra*.

mento gestionale, affidato ora ai vertici burocratici, in nome di una maggiore competenza e quindi dell'efficacia e dell'efficienza amministrative.

Per questa via vengono offuscate sia la figura del dirigente garantito da un impiego a vita (diffusasi nella fase ottocentesca), sia quella del dirigente 'vicino' al partito (tendenza contrastata e criticata, ma tuttavia riconosciuta e diffusa nel Novecento). Il nuovo vertice dell'amministrazione sarebbe allora un decisore indipendente, esperto nella ricerca delle metodiche migliori per raggiungere i fini assegnati; il raggiungimento dei quali decide del suo rapporto di servizio (che è ormai, per l'appunto, una prestazione d'opera).

Si è sopra detto delle alternative poste dinnanzi alle dirigenze amministrative nel secolo dei partiti – cioè sino ad almeno gli anni Ottanta del Novecento. L'opzione che sembrava assente dal novero di quelle alternative è quella di un rapporto basato sull'offerta, da parte dell'amministratore, di una competenza professionale forte, una competenza la cui caratterizzazione ha poco a che fare con la lealtà e l'intesa politiche. Questa offerta diviene possibile, persuasiva e accettabile quando le parti in gioco – le dirigenze politiche e quelle amministrative – hanno visto cambiare le regole di quel gioco e le prospettive di giocarlo con reciproco vantaggio.

In effetti, le leadership politiche al transito tra i millenni, orfane dei grandi racconti ideali del Novecento, hanno crescente bisogno di un'implementazione efficace delle loro strategie, perché solo da essa possono attendersi quella legittimazione in precedenza basata su regole di conformità e osservanza ideologiche. Reciprocamente, le dirigenze amministrative avvertono che, in un contesto siffatto, i rendimenti e i risultati possono garantire il loro ruolo più che assoggettamento e protezione ideologici.

Non per caso dunque si assiste, nell'ultimo ventennio del XX secolo, all'affermarsi di quell'insieme di postulati che sono stati condensati nella dottrina del cosiddetto «New Public Management» (NPM). Essa svolge in questa fase un ruolo analogo e inverso a quello avuto nel lontano passato dalle scienze camerali: quelle possono considerarsi l'ideologia di un «ceto burocratico» in via di identificazione con lo Stato, attraverso una scienza dell'amministrazione che appunto per lo Stato è pensata; l'NPM è l'ideologia di un ceto che intrattiene con lo Stato un rapporto ben più fluido, offrendogli un sapere amministrativo che, seppure applicato alla sfera del settore pubblico, è generato in quella del privato[28].

[28] Si vedano i lineamenti fondamentali del «New Public Management», originariamente tracciati in C. POLLITT, *Managerialism and the Public Services*, Cambridge 1990.

Viene così a disegnarsi uno scenario in cui il dirigente amministrativo non viene garantito né dal rapporto 'pubblicistico' d'impiego (come a partire dall'Ottocento) né dalla protezione offertagli in cambio di lealtà ideologica o addirittura affiliazione partitica, ma dalla propria capacità di fornire soluzioni ai problemi che il «governo rappresentativo» e i suoi ministri incontrano.

Attraverso questo tipo di scambio si comprende e appiana la contraddizione che taluni studiosi rilevano tra quella che essi percepiscono come crescente forza dei vertici burocratici e una crescente loro 'politicizzazione'. Questi osservatori constatano infatti un rafforzarsi dei gabinetti ministeriali in Francia e in Belgio e un'espansione del numero dei 'consiglieri speciali' nel Regno Unito e nei Paesi Bassi[29]. Questi apparati sono caratterizzati – come noto – dalla discrezionalità degli incarichi, dall'assenza di forme codificate di selezione (come il *merit system*).

Tali sviluppi sono considerati come una risposta, da parte del ceto politico, nei confronti di quello che è apparso, soprattutto negli anni Novanta, un protagonismo dei vertici amministrativi. Questo – sostenuto dall'ideologia managerialista legata all'NPM – avrebbe determinato, in una partita evidentemente considerata a somma zero, una perdita di influenza delle leadership politiche e alla fine suscitato una loro reazione[30]. Mi pare invece che queste evenienze non siano da porsi né in sequenza né in contraddizione. Un 'ceto burocratico' nuovamente consapevole dell'utilità sociale (ossia tanto del valore d'uso che del valore di scambio) delle proprie qualificate prestazioni, incontra un ceto politico sempre più teso a legittimarsi sulla base dei propri rendimenti, delle proprie prestazioni[31]. Questo ceto è intenzionato a provvedersi delle professionalità necessarie a garantire quei rendimenti. In altri termini ha bisogno di dirigenze amministrative che operino e si qualifichino, a loro volta, in base a un criterio di prestazione. E questo scopo 'riprivatizza' il rapporto di aiutantato politico. Ciò che non significa necessariamente – come già non aveva significato nell'Antico regime – l'assoggettamento assoluto del ceto burocratico. Può addirittura prevedere piuttosto il coordinamento e non la subordinazione dei soggetti posti in relazione. Comporta invece – e presuppone – una distinzione

[29] Cfr., per il Regno Unito, il contributo di K. Theakstone, in questo stesso volume.

[30] Si vedano i contributi di C.F. van den Berg, F. van der Meer, J.C.N. Raadschelders, in questo stesso volume.

[31] Sottolinea l'importanza del criterio performativo come motore del cambiamento dell'amministrazzione F. Bassanini, in questo stesso volume.

netta tra politica e amministrazione, affinché entrambi i soggetti godano di una relativa autonomia nelle proprie sfere d'azione[32].

Parallela e sincronica a queste circostanze, se ne manifesta – a caratterizzare l'ultimo segmento della «traiettoria» – un'altra. È la comparsa di un insistente dibattito e di un insistente tentativo di regolazione dei profili etici del servizio pubblico. Nel 1989 il presidente degli Stati Uniti George Bush sr. promulga i princìpî di condotta etica per i funzionari dello Stato e gli impiegati, e lo stesso accade in seguito in Australia, nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Portogallo, in Italia e così via[33].

È interessante osservare che quanto viene stabilito in questi codici etici di comportamento del pubblico impiego in gran parte non costituisce diritto giustiziabile, cioè non è garantito dallo Stato in forma piena e pienamente efficace. Per converso, colpisce come questa attenzione ai profili etici del pubblico impiego sia in gran parte il prodotto di un'attività o di un attivismo degli stessi uomini e donne dell'amministrazione, che nei simposi, nelle istanze associative, attraverso la circolazione di stampa e di letteratura specialistica tematizzano la questione dell'etica del pubblico impiego e delle regole che ad esso presiedono.

Insomma, è come se i criteri e i presidî per la legittimazione morale dell'agire amministrativo non fossero più esclusivamente nella legge statale, né nella disciplina cui lo Stato sottopone il suo servitore, né tanto meno nell'adesione a un'ontologia di partito, ma fossero, almeno in parte, delineati dall'autocoscienza di un ceto burocratico in trasformazione e confidati all'integrità professionale dell'amministratore stesso. Io credo che l'emergere e il consolidarsi di questa infrastruttura etica dell'agire amministrativo rappresenti un temperamento dell'elemento mercantile insito nella contrattualizzazione e nella privatizzazione. In questo senso, le due evenienze si integrerebbero e compenserebbero[34].

[32] F. Bassanini, in questo volume, individua la crucialità di questo snodo.

[33] Si vedano, a questo proposito, i cenni in F. RUGGE, *I valori delle élites amministrative. Appunti*, in «Amministrare», 1998, 1, pp. 85-97, qui p. 95. È ovvio che in una lettura come questa, fortemente esposta alle ambivalenze di significato di svolgimenti recenti, vada presa in considerazione anche l'ipotesi che questa 'regolazione etica' sia una 'manovra' del ceto politico per riprendere controllo su dirigenze amministrative sempre più influenti (così nel loro saggio in questo stesso volume C.F. van den Berg, F. van der Meer, J.C.N. Raadschelders). Ma si considerino anche le osservazioni esposte nelle righe successive.

[34] Il rapporto di causalità tra l'emergere delle tendenze associate all'NPM e l'accentuarsi del dibattito sull'«etica burocratica» è illustrato in K. KERNAGHAN, *The Post-bureacratic*

Vorrei concludere con una considerazione che riguarda la similitudine tra la prima e la quarta fase della vicenda ricostruita; ovverosia la forte somiglianza tra i tratti del ceto burocratico come si presentano, nel suo rapporto col decisore politico, rispettivamente nel regime antico e in quello modernissimo.

Non vi è dubbio infatti che una nuova cultura amministrativa a diffusione transnazionale e misure statali tra loro molto simili hanno significativamente modificato, negli ultimi venti anni, lo scenario del rapporto tra governo rappresentativo e dirigenze amministrative. Tra contraddizioni, mutamenti di rotta, attese deluse e miglioramenti percepiti, correzioni e fughe in avanti, la «traiettoria media» che qui interessa potrebbe disegnarsi – almeno in via ipotetica – come segue.

La costellazione di quelle garanzie ottocentesche che proteggevano il ceto burocratico dalla 'prepotenza' di quello politico è sensibilmente declinata. Impiego a vita, regime pubblicistico del rapporto di lavoro, sistema del merito e/o reclutamento concorsuale hanno progressivamente conosciuto un andamento recessivo. Tra politico e amministratore si sono andate configurando relazioni che, del resto, sono sempre meno determinate dalla lealtà di partito. Questa determinante, che ha espresso la sua massima influenza nei regimi autoritari nel cuore del Novecento e che ha largamente caratterizzato tutto quel secolo, sembra attenuarsi. Prevale allora, in una sorta di ritorno all'antico, il rapporto fiduciario, personale – e perciò necessariamente di carattere privatistico – che intercede tra il titolare del potere politico e il titolare del potere amministrativo. Peraltro tale rapporto è impregnato di una cultura in cui si intravedono due elementi distintivi.

Da una parte, essa valorizza rendimenti e prestazioni, in un patto tra i due tipi di dirigenze che ha come 'controparte' un'opinione pubblica ed elettorati sempre meno ideologizzati – per non dire scettici – e sempre più attenti ai risultati. Dall'altra parte, la cultura che informa l'agire della componente amministrativa del rapporto registra il ritorno in campo dell'etica, fortemente collegata alla coscienza professionale (ma forse dovrei dire «cetuale») dell'amministratore: una coscienza che tempera, se non cancella l'arbitrio del comando politico[35].

Organization and Public Service Values, in «International Review of Administrative Sciences», 66, 2001, 1, pp. 91-104.

[35] Naturalmente, è lecita – e, in certi condizioni, plausibile – una prognosi diversa; per la quale, la privatizzazione e la contrattualizzazione conducono irrimediabilmente ad una

È chiaro che il ritorno in campo dell'etica non va affatto confuso né con comportamenti genericamente virtuosi, né con una nuova forma di adesione all'ontologia del bene comune. Si parla infatti di un'etica «di ceto», ossia di accettazione di conformità alle regole della professione, tra cui è centrale il servizio al 'padrone politico' – sempre che questo non pretenda la rinunzia all'onore del dirigente amministrativo. Onore, che questa volta non riposerebbe più – come nella Costituzione italiana (art. 54) – su di una prescrizione, ma costituirebbe una risorsa e una tutela, proprio nel momento in cui il dirigente amministrativo offre alla disponibilità del dirigente politico la propria competenza.

Del resto, in questa nozione di onore dovrebbe e potrebbe essere compreso l'impegno all'imparzialità, ossia all'equità e alla responsabilità verso i cittadini. Questa imparzialità – mentre è cosa distinta dalla neutralità (come opportunamente sottolinea Anna Gianna Manca nelle sue considerazioni introduttive a questo volume) – deve e può attenuare i rischi sottesi al rapporto fiduciario e privatistico che il 'nuovo' manager pubblico stabilisce con il 'principale' politico.

più grave soggezione dei vertici burocratici (si veda S. CASSESE, *Grandezze e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in «Politica del diritto», 12, 1981, 2-3, p. 219). Prognosi, del resto, pienamente compatibile con quella, qui adombrata, di un ritorno ad assetti 'pre-moderni'.

Finito di stampare nel gennaio 2008
dalle Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

Fondazione Bruno Kessler – Studi storici italo-germanici
Pubblicazioni

Direttore
Gian Enrico Rusconi

Annali

I	1975
II	1976
III	1977
IV	1978
V	1979
VI	1980
VII	1981
VIII	1982
IX	1983
X	1984
XI	1985
XII	1986
XIII	1987
XIV	1988
XV	1989
XVI	1990
XVII	1991
XVIII	1992
XIX	1993
XX	1994
XXI	1995
XXII	1996
XXIII	1997
XXIV	1998
XXV	1999
XXVI	2000
XXVII	2001

XXVIII 2002
XXIX 2003
XXX 2004
XXXI 2005
XXXII 2006

Quaderni

1. Il cattolicesimo politico e sociale in Italia e Germania dal 1870 al 1914, a cura di *Ettore Passerin D'Entrèves* e *Konrad Repgen*, Bologna 1976
2. Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920, a cura di *Leo Valiani* e *Adam Wandruszka*, Bologna 1978
3. I poteri temporali dei vescovi in Italia e Germania nel Medioevo, a cura di *Carlo Guido Mor* e *Heinrich Schmidinger*, Bologna 1979
4. Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea, a cura di *Hubert Jedin* e *Paolo Prodi*, Bologna 1979
5. Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Nicola Matteucci*, Bologna 1980
6. Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali. III Convegno storico italo-austriaco, a cura di *Franco Valsecchi* e *Adam Wandruszka*, Bologna 1981
7. La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa, a cura di *Pierangelo Schiera*, Bologna 1981
8. Le città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*, Bologna 1981
9. Università, accademie e società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento, a cura di *Laetitia Boehm* e *Ezio Raimondi*, Bologna 1981
10. Federico Barbarossa nel dibattito storiografico in Italia e in Germania, a cura di *Raoul Manselli* e *Josef Riedmann*, Bologna 1982
11. La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale, a cura di *Peter Hertner* e *Giorgio Mori*, Bologna 1983

12. Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Franco Valsecchi*, Bologna 1983

13. Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo Medioevo in Italia e in Germania, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*, Bologna 1984

14. Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*, Bologna 1984

15. Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia, a cura di *Umberto Corsini* e *Konrad Repgen*, Bologna 1984

16. Strutture ecclesiastiche in Italia e in Germania prima della Riforma, a cura di *Paolo Prodi* e *Peter Johanek*, Bologna 1984

17. Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani, a cura di *Cesare Mozzarelli* e *Giuseppe Olmi*, Bologna 1985

18. Le visite pastorali. Analisi di una fonte, a cura di *Umberto Mazzone* e *Angelo Turchini*, Bologna 1985

19. Romani e Germani nell'arco alpino (secoli VI-VIII), a cura di *Volker Bierbrauer* e *Carlo Guido Mor*, Bologna 1986

20. La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*, Bologna 1986

21. Fascismo e nazionalsocialismo, a cura di *Karl Dietrich Bracher* e *Leo Valiani*, Bologna 1986

22. Cultura politica e società borghese in Germania fra Otto e Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Pierangelo Schiera*, Bologna 1986

23. Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni, a cura di *Umberto Corsini* e *Rudolf Lill*, Bologna 1987

24. Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, a cura di *Gustavo Gozzi* e *Pierangelo Schiera*, Bologna 1987

25. L'evoluzione delle città italiane nell'XI secolo, a cura di *Renato Bordone* e *Jörg Jarnut*, Bologna 1988

26. Fisco religione Stato nell'età confessionale, a cura di *Hermann Kellenbenz* e *Paolo Prodi*, Bologna 1989

27. La «Conta delle anime». Popolazioni e registri parrocchiali: questioni di metodo ed esperienze, a cura di *Gauro Coppola* e *Casimira Grandi*, Bologna 1989

28. L'attesa della fine dei tempi nel Medioevo, a cura di *Ovidio Capitani* e *Jürgen Miethke*, Bologna 1990

29. Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana, a cura di *Aldo Mazzacane* e *Pierangelo Schiera*, Bologna 1990

30. Statuti città territori in Italia e Germania tra Medioevo ed età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*, Bologna 1991

31. Il «Kulturkampf» in Italia e nei paesi di lingua tedesca, a cura di *Rudolf Lill* e *Francesco Traniello*, Bologna 1992

32. I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Ottocento e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*, Bologna 1992

33. Il Nuovo Mondo nella coscienza italiana e tedesca del Cinquecento, a cura di *Adriano Prosperi* e *Wolfgang Reinhard*, Bologna 1992

34. Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*, Bologna 1993

35. Il secolo XI: una svolta?, a cura di *Cinzio Violante* e *Johannes Fried*, Bologna 1993

36. Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania, a cura di *Marco Meriggi* e *Pierangelo Schiera*, Bologna 1993

37. L'organizzazione del territorio in Italia e Germania: secoli XIII-XIV, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*, Bologna 1994

38. Le minoranze fra le due guerre, a cura di *Umberto Corsini* e *Davide Zaffi*, Bologna 1994

39. Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini, Anthony Molho* e *Pierangelo Schiera*, Bologna 1994

40. Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna, a cura di *Paolo Prodi*, Bologna 1994

41. Regioni di frontiera nell'epoca dei nazionalismi. Alsazia e Lorena / Trento e Trieste, 1870-1914, a cura di *Angelo Ara* e *Eberhard Kolb*, Bologna 1995

42. Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*, Bologna 1995

43. Il luogo di cura nel tramonto della monarchia d'Asburgo. Arco alla fine dell'Ottocento, a cura di *Paolo Prodi* e *Adam Wandruszka*, Bologna 1996

44. Strutture e trasformazioni della signoria rurale nei secoli X-XIII, a cura di *Gerhard Dilcher* e *Cinzio Violante*, Bologna 1996

45. Il concilio di Trento e il moderno, a cura di *Paolo Prodi* e *Wolfgang Reinhard*, Bologna 1996

46. Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto, a cura di *Oliver Janz, Pierangelo Schiera* e *Hannes Siegrist*, Bologna 1997

47. Il vincolo del giuramento e il tribunale della coscienza, a cura di *Nestore Pirillo*, Bologna 1997

48. Comunicazione e mobilità nel Medioevo. Incontri fra il Sud e il Centro dell'Europa (secoli XI-XIV), a cura di *Siegfried De Rachewiltz* e *Josef Riedmann*, Bologna 1997

49. Per una banca dati delle visite pastorali italiane. Le visite della diocesi di Trento (1537-1940), a cura di *Cecilia Nubola*, Bologna 1998

50. Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*, Bologna 1999

51. Tempi e spazi di vita femminile tra medioevo ed età moderna, a cura di *Silvana Seidel Menchi, Anne Jacobson Schutte* e *Thomas Kuehn*, Bologna 1999

52. Amministrazione, formazione e professione: gli ingegneri in Italia tra Sette e Ottocento, a cura di *Luigi Blanco*, Bologna 2000

53. Coniugi nemici. La separazione in Italia dal XII al XVIII secolo, a cura di *Silvana Seidel Menchi* e *Diego Quaglioni*, Bologna 2000

54. Gli intellettuali e la Grande guerra, a cura di *Vincenzo Calì, Gustavo Corni* e *Giuseppe Ferrandi*, Bologna 2000

55. L'uso del denaro. Patrimoni e amministrazione nei luoghi pii e negli enti ecclesiastici in Italia (secoli XV-XVIII), a cura di *Alessandro Pastore* e *Marina Garbellotti*, Bologna 2001

56. Ordini religiosi e società politica in Italia e Germania nei secoli XIV e XV, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Kaspar Elm*, Bologna 2001

57. Matrimoni in dubbio. Unioni controverse e nozze clandestine in Italia dal XV al XVIII secolo, a cura di *Silvana Seidel Menchi* e *Diego Quaglioni*, Bologna 2001

58. Per una storia dei santuari cristiani d'Italia: approcci regionali, a cura di *Giorgio Cracco*, Bologna 2002

59. Suppliche e «gravamina». Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII), a cura di *Cecilia Nubola* e *Andreas Würgler*, Bologna 2002

60. L'umanità offesa. Stermini e memoria nell'Europa del Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Gerhard Hirschfeld*, Bologna 2002

61. Visite pastorali in diocesi di Pavia nel Cinquecento. Una documentazione guadagnata alla storia, a cura di *Xenio Toscani*, Bologna 2003
62. Il secolo XII: la «renovatio» dell'Europa cristiana, a cura di *Giles Constable - Giorgio Cracco - Hagen Keller - Diego Quaglioni*, Bologna 2003
63. La direzione spirituale tra medioevo ed età moderna. Percorsi di ricerca e contesti specifici, a cura di *Michela Catto*, Bologna 2004
64. Trasgressioni. Seduzione, concubinato, adulterio, bigamia (XIV-XVIII secolo), a cura di *Silvana Seidel Menchi* e *Diego Quaglioni*, Bologna 2004
65. Alcide De Gasperi: un percorso europeo, a cura di *Eckart Conze*, *Gustavo Corni* e *Paolo Pombeni*, Bologna 2005
66. La società dei principi nell'Europa moderna (secoli XVI-XVII), a cura di *Christof Dipper* e *Mario Rosa*, Bologna 2005
67. Italiani in Germania tra Ottocento e Novecento. Spostamenti, rapporti, immagini, influenze, a cura di *Gustavo Corni* e *Christof Dipper*, Bologna 2006
68. I tribunali del matrimonio (secoli XV-XVIII), a cura di *Silvana Seidel Menchi* e *Diego Quaglioni*, Bologna 2006
69. Europa in costruzione. La forza delle identità, la ricerca di unità (secoli IX-XIII), a cura di *Giorgio Cracco*, *Jacques Le Goff*, *Hagen Keller* e *Gherardo Ortalli*, Bologna 2006
70. Maria Arcangela Biondini (1641-1712) e il monastero delle Serve di Maria di Arco. Una fondatrice e un archivio, a cura di *Giorgio Butterini*, *Cecilia Nubola* e *Adriana Valerio*, Bologna 2007
71. Militari e società civile nell'Europa dell'età moderna (secoli XVI-XVIII), a cura di *Claudio Donati* e *Bernhard R. Kroener*, Bologna 2007

Monografie

1. Il mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'unità), di *Gauro Coppola*, Bologna 1979
2. Potere e costituzione a Vienna tra Sei e Settecento. Il «buon ordine» di Luigi Ferdinando Marsili, di *Raffaella Gherardi*, Bologna 1980
3. Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, di *Paolo Prodi*, Bologna 1982
4. Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II, di *Gustavo Corni*, Bologna 1982

5. Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento, di *Pierangelo Schiera*, Bologna 1987
6. Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento, di *Roberto Bizzocchi*, Bologna 1987
7. L'uomo di mondo fra morale e ceto. Kant e le trasformazioni del Moderno, di *Nestore Pirillo*, Bologna 1987
8. Disciplinamento in terra veneta. La diocesi di Brescia nella seconda metà del XVI secolo, di *Daniele Montanari*, Bologna 1987
9. Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento, di *Gustavo Gozzi*, Bologna 1987
10. I principi vescovi di Trento fra Roma e Vienna, 1861-1918, di *Sergio Benvenuti*, Bologna 1988
11. Inquisitori e mistici nel Seicento italiano. L'eresia di S. Pelagia, di *Gianvittorio Signorotto*, Bologna 1989
12. La ragione sulla Sprea. Coscienza storica e cultura politica nell'illuminismo berlinese, di *Edoardo Tortarolo*, Bologna 1989
13. La coscienza e le leggi. Morale e diritto nei testi per la confessione della prima Età moderna, di *Miriam Turrini*, Bologna 1991
14. Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées», di *Luigi Blanco*, Bologna 1991
15. Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'occidente, di *Paolo Prodi*, Bologna 1992
16. Dalla biologia cellulare alle scienze dello spirito. Aspetti del dibattito sull'individualità nell'Ottocento tedesco, di *Andrea Orsucci*, Bologna 1992
17. L'inventario del mondo. Catalogazione della natura e luoghi del sapere nella prima età moderna, di *Giuseppe Olmi*, Bologna 1992
18. Germania e Santa Sede. Le nunziature di Pacelli tra la Grande guerra e la Repubblica di Weimari, di *Emma Fattorini*, Bologna 1992
19. Legislazione e riforme nel Trentino del Settecento. Francesco Vigilio Barbacovi tra assolutismo e illuminismo, di *Maria Rosa Di Simone*, Bologna 1992
20. Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo (1579-1581), di *Cecilia Nubola*, Bologna 1993
21. La sfida delle riforme. Costituzione politica nel liberalismo prussiano (1850-1866), di *Anna Gianna Manca*, Bologna 1995

22. Genealogie incredibili. Scritti di storia nell'Europa moderna, di *Roberto Bizzocchi*, Bologna 1995

23. Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa, di *Angela De Benedictis*, Bologna 1995

24. Il governo dell'esistenza. Organizzazione sanitaria e tutela della salute pubblica in Trentino nella prima metà del XIX secolo, di *Rodolfo Taiani*, Bologna 1995

25. La scienza del cuore. Spiritualità e cultura religiosa in Antonio Rosmini, di *Fulvio De Giorgi*, Bologna 1995

26. Etica e diritto. La filosofia pratica di Fichte e le sue ascendenze kantiane, di *Carla De Pascale*, Bologna 1995

27. Il corpo eloquente. Identificazione del giurista nell'Italia liberale, di *Pasquale Beneduce*, Bologna 1996

28. La giustizia ai confini. Il principato vescovile di Trento agli inizi dell'età moderna, di *Marco Bellabarba*, Bologna 1996

29. Sotto l'occhio del padre. Società confessionale e istruzione primaria nello Stato di Milano, di *Angelo Turchini*, Bologna 1996

30. Ferdinand Tönnies sociologo hobbesiano. Concetti politici e scienza sociale in Germania tra Otto e Novecento, di *Maurizio Ricciardi*, Bologna 1997

31. La fine della 'grande illusione'. Uno storico europeo tra guerra e dopoguerra, Henri Pirenne (1914-1923). Per una rilettura della «Histoire de l'Europe», di *Cinzio Violante*, Bologna 1997

32. La libertà nel mondo. Etica e scienza dello Stato nei «Lineamenti di filosofia del diritto» di Hegel, di *Emanuele Cafagna*, Bologna 1998

33. Il «Bauernführer» Michael Gaismair e l'utopia di un repubblicanesimo popolare, di *Aldo Stella*, Bologna 1999

34. Matrimoni di antico regime, di *Daniela Lombardi*, Bologna 2001

35. Il fisco in una statualità divisa. Impero, principi e ceti in area trentino-tirolese nella prima età moderna, di *Marcello Bonazza*, Bologna 2001

36. La nobiltà trentina nel medioevo (metà XII - metà XV secolo), *di Marco Bettotti*, Bologna 2002

37. Dai margini la memoria. Johannes Hinderbach (1418-1486), di *Daniela Rando*, Bologna 2003

38. Stranieri in città. Presenza tedesca e società urbana a Trento (secoli XV-XVIII), di *Serena Luzzi*, Bologna 2003

39. Lo spazio politico del «letrado». Juan Bautista Larrea magistrato e giurista nella monarchia di Filippo IV, di *Paola Volpini*, Bologna 2004

40. Stato, scienza, amministrazione. La formazione degli ingegneri in Piemonte dall'antico regime all'Unità d'Italia, di *Alessandra Ferraresi*, Bologna 2004

41. Dove non arriva la legge. Dottrine della censura nella prima età moderna, di *Lucia Bianchin*, Bologna 2005

42. Boschi e mercanti. Traffici di legname tra la contea del Tirolo e la Repubblica di Venezia (secoli XVI-XVII), di *Katia Occhi*, Bologna 2006

43. La geografia celeste dei duchi di Savoia. Religione, devozioni e sacralità in uno Stato di età moderna (secoli XVI-XVII), di *Paolo Cozzo*, Bologna 2006

44. I Volpini, una famiglia di scultori tra Lombardia e Baviera (secoli XVII-XVIII), di *Pietro Delpero*, Bologna 2006

45. Famiglia e impresa. I Salvadori di Trento nei secoli XVII e XVIII, di *Cinzia Lorandini*, Bologna 2006

46. Le risorse dei poveri. Carità e tutela della salute nel principato vescovile di Trento in età moderna, di *Marina Garbellotti*, Bologna 2006

47. La cultura all'ombra del muro. Relazioni culturali tra Italia e DDR (1949-1989), di *Magda Martini*, Bologna 2007

Contributi / Beiträge

1. Italia e Germania. Immagini, modelli, miti fra due popoli nell'Ottocento: Il Medioevo / Das Mittelalter. Ansichten, Stereotypen und Mythen im neunzehnten Jahrhundert: Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Reinhard Elze - Pierangelo Schiera*, Bologna - Berlin 1988

2. L'Antichità nell'Ottocento / Die Antike im neunzehnten Jahrhundert, a cura di/hrsg. von *Karl Christ - Arnaldo Momigliano*, Bologna - Berlin 1988

3. Il Rinascimento nell'Ottocento in Italia e Germania / Die Renaissance im 19. Jahrhundert in Italien und Deutschland, a cura di/hrsg. von *August Buck - Cesare Vasoli*, Bologna - Berlin 1989

4. Immagini a confronto: Italia e Germania dal 1830 all'unificazione nazionale / Deutsche Italienbilder und italienische Deutschlandbilder in der Zeit der nationalen Bewegungen (1830-1870), a cura di/hrsg. von *Angelo Ara - Rudolf Lill*, Bologna - Berlin 1991

5. Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller in seiner Zeit: die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Pierangelo Schiera - Friedrich Tenbruck*, Bologna - Berlin 1989

6. Gustav Schmoller oggi: lo sviluppo delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller heute: Die Entwicklung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Michael Bock - Harald Homann - Pierangelo Schiera*, Bologna - Berlin 1991

7. Il potere delle immagini. La metafora politica in prospettiva storica / Die Macht der Vorstellungen. Die politische Metapher in historischer Perspektive, a cura di/hrsg. von *Walter Euchner - Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*, Bologna - Berlin 1993

8. Aria, terra, acqua, fuoco: i quattro elementi e le loro metafore / Luft, Erde, Wasser, Feuer: die vier Elemente und ihre Metaphern, a cura di/hrsg. von *Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*, Bologna - Berlin 1996

9. Identità territoriali e cultura politica nella prima età moderna / Territoriale Identität und politische Kultur in der Frühen Neuzeit, a cura di/hrsg. von *Marco Bellabarba - Reinhard Stauber*, Bologna - Berlin 1998

10. L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich, a cura di/hrsg. von *Anna Gianna Manca - Wilhelm Brauneder*, Bologna - Berlin 2000

11. Criminalità e giustizia in Germania e in Italia. Pratiche giudiziarie e linguaggi giuridici tra tardo medioevo ed età moderna / Kriminalität und Justiz in Deutschland und Italien. Rechtspraktiken und gerichtliche Diskurse in Spätmittelalter und Früher Neuzeit, a cura di/hrsg. von *Marco Bellabarba - Gerd Schwerhoff - Andrea Zorzi*, Bologna - Berlin 2001

12. Aspetti e componenti dell'identità urbana in Italia e in Germania (secoli XIV-XVI) / Aspekte und Komponenten der städtischen Identität in Italien und Deutschland (14.-16. Jahrhundert), a cura di/hrsg. von *Giorgio Chittolini - Peter Johanek*, Bologna - Berlin 2003

13. Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas, a cura di/hrsg. von *Anna Gianna Manca - Luigi Lacchè*, Bologna - Berlin 2003

14. Forme della comunicazione politica in Europa nei secoli XV-XVIII. Suppliche, gravamina, lettere / Formen der politischen Kommunikation in Europa

vom 15. bis 18. Jahrhundert. Bitten, Beschwerden, Briefe, a cura di/hrsg. von *Cecilia Nubola - Andreas Würgler*, Bologna - Berlin 2004

15. Memoria. Ricordare e dimenticare nella cultura del medioevo / Memoria. Erinnern und Vergessen in der Kultur des Mittelalters, a cura di/hrsg. von *Michael Borgolte - Cosimo Damiano Fonseca - Hubert Houben*, Bologna - Berlin 2005

16. Le secolarizzazioni nel Sacro Romano Impero / Säkularisationsprozesse im Alten Reich und in Italien: Voraussetzungen, Vergleiche, Folgen, a cura di/ hrsg. von *Claudio Donati - Helmut Flachenecker*, Bologna - Berlin 2005

17. L'Impero e l'Italia nella prima età moderna / Das Reich und Italien in der Frühen Neuzeit, a cura di/hrsg. von *Matthias Schnettger - Marcello Verga*, Bologna - Berlin 2006

18. Operare la resistenza. Suppliche, gravamina e rivolte in Europa (secoli XV-XIX) / Praktiken des Widerstandes. Suppliken, Gravamina und Revolten in Europa (15.-19. Jahrhundert), a cura di/hrsg. von *Cecilia Nubola - Andreas Würgler*, Bologna - Berlin 2006

19. Gli inizi del diritto pubblico. L'età di Federico Barbarossa: legislazione e scienza del diritto / Die Anfänge des öffentlichen Rechts. Gesetzgebung im Zeitalter Friedrich Barbarossas und das Gelehrte Recht, a cura di/hrsg. von *Gerhard Dilcher - Diego Quaglioni*, Bologna - Berlin 2007

Fonti

1. Documenti papali per la storia trentina (fino al 1341), a cura di *Emanuele Curzel*, Bologna 2004

2. Le pergamene dell'Archivio della Prepositura di Trento (1154-1297), a cura di *Emanuele Curzel, Sonia Gentilini, Gian Maria Varanini*, Bologna 2004

3. Ceti tirolesi e territorio trentino. Materiali dagli archivi di Innsbruck e di Trento 1413-1790, a cura di *Marco Bellabarba, Marcello Bonazza* e *Katia Occhi*, Bologna 2006

4. Suppliche al pontefice. Diocesi di Trento 1513-1565, a cura di *Cristina Belloni* e *Cecilia Nubola*, Bologna 2006

5. Codex Wangianus. I cartulari della Chiesa trentina (secoli XIII-XIV), a cura di *Emanuele Curzel* e *Gian Maria Varanini*, Bologna 2007

6. Suppliche al pontefice. Diocesi di Trento 1566-1605, a cura di *Cristina Belloni*, Bologna 2007

Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

1. Faschismus und Nationalsozialismus, hrsg. von *Karl Dietrich Bracher - Leo Valiani*, Berlin 1991
2. Stadtadel und Bürgertum in den italienischen und deutschen Städten des Spätmittelalters, hrsg. von *Reinhard Elze - Gina Fasoli*, Berlin 1991
3. Statuten Städte und Territorien zwischen Mittelalter und Neuzeit in Italien und Deutschland, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1992
4. Finanzen und Staatsräson in Italien und Deutschland in der frühen Neuzeit, hrsg. von *Aldo De Maddalena - Hermann Kellenbenz*, Berlin 1992
5. Der Kulturkampf in Italien und in den deutschsprachigen Ländern, hrsg. von *Rudolf Lill - Francesco Traniello*, Berlin 1993
6. Die Neue Welt im Bewußtsein der Italiener und der Deutschen des 16. Jahrhunderts, hrsg. von *Adriano Prosperi - Wolfgang Reinhard*, Berlin 1993
7. Fiskus, Kirche und Staat im konfessionellen Zeitalter, hrsg. von *Hermann Kellenbenz - Paolo Prodi*, Berlin 1995
8. Hochmittelalterliche Territorialstrukturen in Deutschland und Italien, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1996.
9. Die Wirtschaft der Lombardei als Teil Österreichs. Wirtschaftspolitik, Außenhandel und industrielle Interessen 1815-1859, von *Rupert Pichler*, Berlin 1996
10. Die Minderheiten zwischen den beiden Weltkriegen, hrsg. von *Umberto Corsini - Davide Zaffi*, Berlin 1997
11. Das Sakrament der Herrschaft. Der politische Eid in der Verfassungsgeschichte des Okzidents, von *Paolo Prodi*, Berlin 1997
12. Grenzregionen im Zeitalter der Nationalismen. Elsaß-Lothringen / Trient-Triest, 1870, 1914, hrsg. von *Angelo Ara - Eberhard Kolb*, Berlin 1998
13. Staatsräson und Eigennutz. Drei Studien zur Geschichte des 18. Jahrhunderts, von *Klaus-Peter Tieck*, Berlin 1998
14. Strukturen und Wandlungen der ländlichen Herrschaftsformen vom 10. zum 13. Jahrhundert. Deutschland und Italien im Vergleich, hrsg. von *Gerhard Dilcher - Cinzio Violante*, Berlin 2000
15. Zentralismus und Föderalismus im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland und Italien im Vergleich, hrsg. von *Oliver Janz - Pierangelo Schiera - Hannes Siegrist*, Berlin 2000

16. Das Konzil von Trient und die Moderne, hrsg. von *Paolo Prodi - Wolfgang Reinhard*, Berlin 2001

17. «Die Vernunft ist praktisch». Fichtes Ethik und Rechtslehre im System, von *Carla De Pascale*, Berlin 2003

18. Das Ende der 'großen Illusion'. Ein europäischer Historiker im Spannungsfeld von Krieg und Nachkriegszeit, Henri Pirenne (1914-1935). Zu einer Neulesung der «Geschichte Europas», von *Cinzio Violante*, Berlin 2004

19. Bittschriften und Gravamina. Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14.-18. Jahrhundert), hrsg. von *Cecilia Nubola - Andreas Würgler*, Berlin 2005

20. Parallele Geschichte? Italien und Deutschland 1945-2000, hrsg. von *Gian Enrico Rusconi - Hans Woller*, Berlin 2006

Fuori collana

1. Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell'Europa, a cura di *Gian Enrico Rusconi e Hans Woller*, Bologna 2005